

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES EXONÉRATIONS
ET
RÉDUCTIONS DE LOYERS

PAR SUITE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 6 Février 1919, à 3 heures

PAR

Pierre LEFÈVRE

Président : M. WAHL, professeur

Suffragants { M. PIÉDELIÈVRE, professeur
 { M. BARTIN, professeur.

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1919

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES EXONÉRATIONS
ET
RÉDUCTIONS DE LOYERS
PAR SUITE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 6 Février 1919, à 3 heures

PAR

Pierre LEFÈVRE

Président : M. WAHL, professeur

Suffragants { *M. PIÉDELIEVRE, professeur*
M. MARTIN, professeur.



PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DES EXONÉRATIONS ET RÉDUCTIONS DE LOYERS PAR SUITE DE LA GUERRE

TITRE PREMIER La question des loyers

CHAPITRE PREMIER INTRODUCTION

Le 5 août 1914, le Parlement autorisait le gouvernement «... à prendre dans l'intérêt général, par décret en conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles pour suspendre toutes prescriptions ou péremptions en matière civile, commerciale et administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif » (art. 2, loi 5 août 1914).

Cette loi du 5 août, autorisant donc le gouvernement à statuer par voie de décrets, dans l'intérêt

général, permet au pouvoir exécutif de légiférer ; elle lui délègue le pouvoir législatif (1).

Usant de la délégation législative qui lui avait été ainsi octroyée, le gouvernement prit une série de décrets qui ne faisaient le plus souvent que légaliser une situation résultant de la force même des événements. La mobilisation générale des armées françaises, avait, en effet, complètement arrêté la vie normale de la nation. La nécessité de la défense du pays forçait chaque Français à abandonner ses propres affaires pour mettre son activité au service de la patrie.

1. Cette délégation est-elle constitutionnelle ? On peut en douter en face de l'article 1, § 1 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat » voir : Esmein, *Droit constitut.*, 5^e édit. 1909, p. 616 et *Revue politique et parlementaire de droit*, août 1894, p. 209, et Wahl, *Revue trimestrielle* de 1914, p. 708 : « Cette délégation est-elle conforme à la Constitution ? L'affirmative, à notre avis ne peut guère se soutenir ; mais comme il n'existe aucun moyen d'attaquer une loi inconstitutionnelle... »

Il est une autre cause de nullité de cette loi : c'est que le texte voté par le Sénat, n'est pas le même que celui adopté par la Chambre des députés ; il en diffère sur trois points essentiels. Le texte promulgué par le Président de la République, est celui approuvé par la Chambre des députés. Il suit de là que le texte promulgué le 5 août 1914 n'a été voté que par une seule des deux Chambres (Voir *Revue du droit public* de 1915, p. 576, G. Jèze. *Une loi inexistante*).

Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que les gouvernements de la plupart des pays belligérants et de quelques pays neutres ont reçu des pouvoirs presque illimités. C'est en Italie la loi du 22 mai 1915 qui a donné au gouvernement les « pleins pouvoirs ». C'est en Angleterre, le « defence of the Realm act » de 1914, modifié en 1915 qui donne tous pouvoirs au gouvernement. C'est en Suisse la loi d'août 1914 par laquelle les Chambres helvétiques ont reconnu au Conseil fédéral, en matière législative et en matière financière des pouvoirs illimités.

Mais durant le temps de paix, par suite du jeu des transactions et des échanges, par suite de tous ces actes résultant des rapports des individus entre eux et du conflit de leurs intérêts, des contrats étaient nés, comportant des obligations réciproques, et s'étendant à des périodes de temps plus ou moins longues. Du jour, donc, où pour un intérêt supérieur, l'activité industrielle et commerciale, manuelle et intellectuelle, était suspendue, il devenait nécessaire aussi de suspendre les effets de tous ces contrats, à la base desquels se trouve le travail personnel de l'homme. Tel fut l'objet des nombreux décrets d'août et septembre 1914.

Prorogation des échéances des effets de commerce (5 août 1914).

Prorogation des paiements pour les marchandises livrées (9 août 1914).

Suspension des prescriptions, péremptions, délai d'appel (10 août, 15 déc. 1914).

Suspension du paiement des coupons d'obligations, des intérêts et des dividendes (29 août 1914).

Suspensions des saisies-arrêts des salaires et petits traitements (26 sept. 1914).

Suspension du règlement des opérations de baux à terme (27 sept. 1914).

Et enfin, nous trouvons les décrets qui intéressent plus particulièrement le sujet que nous traitons, c'est-à-dire ceux qui prorogent les délais en matière

de loyer et dont le premier porte la date du 14 août 1914.

Mais si ces moratoires, au début de la guerre, étaient indispensables, il faut reconnaître qu'au bout de quelques mois, l'insuffisance de cette solution ou plutôt l'inexistence d'une solution était éclatante. Le régime des moratoires ne résout pas la question. En prorogeant sans cesse, sans les liquider jamais, des dettes de loyers, qui, s'augmentent à chaque terme, le régime des décrets est préjudiciable à la fois aux propriétaires et aux locataires qu'il maintient dans une décevante incertitude.

De plus les moratoires ont trop souvent servi à consacrer d'inexcusables abus ; établis pour protéger les locataires, ils laissaient les propriétaires sans défense ; or, au fur et à mesure que se réalisait la reprise des affaires et de la vie économique de la nation, on ne pouvait admettre que ceux-ci subissent indéfiniment les conséquences d'une législation spéciale édictée en raison de circonstances exceptionnelles et d'un état de choses qui s'était modifié. La suspension de l'activité économique du pays avait entraîné la suspension des effets des contrats, la reprise des affaires devait impliquer le retour à la législation du droit commun des contrats, sous réserve, naturellement, des situations spéciales créées par la guerre ou par les moratoires.

Du reste, le régime même, institué par les décrets

moratoires (1) est très critiquable : ces décrets établissaient une présomption d'insolvabilité pour certaines catégories de locataires ; or on ne peut déduire du fait qu'un locataire n'a qu'un loyer d'un prix peu élevé, une présomption d'indigence à son égard, car d'abord, ce qui nous occupe dans cette question, ce n'est pas tant l'indigence considérée *in abstracto* que le fait matériel de l'insolvabilité ; on peut être indigent, c'est-à-dire réduit à des disponibilités très faibles, tout en étant solvable dans la mesure où le peu de ressources que l'on a permet de payer le peu de dépenses que l'on a faites. Puis la présomption n'est pas en harmonie avec les faits «... les salaires de certains ouvriers « fabriquant des engins de guerre, excèdent de plus « d'un tiers les salaires d'avant la guerre, et cepen-

1. Trois sortes de locataires pouvaient invoquer les décrets moratoires :

1° Les mobilisés auxquels sont assimilés, les veuves des mobilisés morts sous les drapeaux, les femmes des mobilisés disparus, les membres de leur famille vivant avec eux, les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite dont tous les associés ou tous les gérants sont mobilisés ;

2° Tous les locataires dans certains départements voisins de la ligne de combat et dans les autres départements, les petits locataires,

3° Les commerçants, industriels et patentés auxquels sont assimilés les non-patentés dans certains départements.

Les premiers bénéficient de plein droit du délai de quatrevingt-dix jours pour se libérer ; les seconds sont dans le même cas, mais pour certains d'entre eux, le propriétaire est admis à justifier devant le juge de paix qu'ils peuvent payer. Les troisièmes ne bénéficient d'une prorogation que s'ils font devant le juge de paix une déclaration qu'ils sont hors d'état de payer ; le propriétaire peut le contester.

« dant, ceux-là, qui payaient leur loyer avant la guerre ont cessé de le payer, parce que le gouvernement en a ajourné l'échéance » (*Journal officiel* du 23 déc. 1915. Débats parlem. Sénat, p. 671).

Sans doute, le prix des denrées a augmenté ; mais la hausse des prix ne saurait, à elle toute seule, expliquer le défaut de paiement des loyers, car pour beaucoup de locataires, la hausse des salaires l'a emporté sur celle de la vie matérielle.

Donc, en ce qui concerne les locataires, les moratoires présentaient le défaut de faciliter pour beaucoup d'entre eux, malgré des ressources suffisantes, le non-accomplissement de leurs obligations.

Si nous examinons maintenant, la situation qui était faite aux propriétaires, nous voyons que le résultat des décrets a été d'empêcher la plupart des propriétaires de récupérer leur créance même pour partie. D'après les chiffres empruntés aux « Travaux du cadastre de Paris » (et sans tenir compte des loyers des mobilisés), sur 1.032.524 locations, 795.840 ne dépassaient pas 600 francs par an et rentraient par suite dans celles qui étaient ajournées ; or il est bien évident que ces propriétaires n'étaient pas tous des citoyens aisés.

De plus, bien des immeubles ont été construits par des personnes qui ont recouru à l'assistance des institutions de crédit et qui ne possédaient pas de fortune personnelle : le défaut de rendement de leurs

immeubles engendrait pour cette catégorie de propriétaires une véritable ruine.

Les propriétaires qui pouvaient louer leur appartement jusqu'au taux de 1.000 francs par an (à Paris) n'étaient pas beaucoup plus favorisés que les précédents, car, s'ils voulaient obtenir leur paiement, ils devaient renverser la présomption d'insolvabilité qui couvrait leur locataire, et démontrer que ceux-ci étaient en état de payer; or cette preuve était singulièrement difficile, si le locataire, sans profession, tirait ses revenus de capitaux déposés dans des banques et aisément dissimulables.

Quant aux propriétaires d'immeubles importants (à gros loyers) c'étaient eux les moins atteints par les décrets moratoires, puisque, rien n'était changé, en principe, aux obligations de ceux de leurs locataires qui n'étaient pas mobilisés.

En outre, non seulement beaucoup de propriétaires ne pouvaient recouvrer leurs loyers, mais ils devaient continuer à supporter avec tout leur poids, les charges qui grèvent la propriété et avant tout les impôts (les contributions devant, en effet, être acquittées comme en temps normal; il n'y avait d'exception que pour les propriétés situées en pays envahi). Le propriétaire devait supporter les charges accessoires, consistant dans le paiement de l'eau, du gaz... et dans l'exécution des diverses prestations dont l'accomplissement profite au preneur. Il y a,

notamment, pour la propriété bâtie, une charge très fréquente et fort lourde, c'est elle résultant des emprunts hypothécaires consentie par le Crédit foncier. Beaucoup de propriétaires n'ont pu édifier leurs maisons que grâce aux avances consenties par cette société ; or, ici encore, ce sont les petits propriétaires qui ont recouru le plus fréquemment à cette assistance pécuniaire. Le montant de cette dette foncière étant très considérable, le gouvernement avait bien ajourné l'échéance du capital, mais l'exigibilité des arrérages n'avait nullement été suspendue et les propriétaires étaient tenus de les acquitter, bien qu'ils ne touchassent pas leurs loyers et que ceux-ci ne produisissent aucun intérêt.

Ainsi donc, si l'on compare le traitement fait à ces deux catégories de citoyens, qui ont été tous plus ou moins atteints par la guerre, on constate que les uns, les locataires bénéficiaient de toutes les faveurs, tandis que les propriétaires ne jouissaient d'aucunes prérogatives analogues pour se dispenser d'acquitter leurs propres obligations.

De là, des difficultés sans nombre et d'autant plus sérieuses qu'elles étaient de nature à nuire surtout aux petits propriétaires et à préparer ainsi dans le pays une crise de la petite propriété, alors que la conservation de celle-ci est du plus haut prix au point de vue social et économique ; la France étant essentiellement un pays de petite propriété.

La situation devenait donc intolérable, dangereuse même pour la paix intérieure du pays, et de moins en moins facile à résoudre au fur et à mesure qu'on ajournait la solution. Le besoin d'une loi devint impérieux aussi dès la fin de 1914 et le commencement de 1915, de nombreuses propositions de loi furent déposées qui furent suivies du dépôt, le 6 mai 1915, d'un projet de loi sur la résiliation des baux et, le 8 juillet 1915, d'un projet de loi sur les exonérations ou réductions et délais ; ces deux projets furent fusionnés en un seul qui fut déposé le 7 mars 1916 et qui après, de longs et pénibles débats, et de multiples modifications, devint la loi du 9 mars 1918.

CHAPITRE II

LE PRÉCÉDENT DE 1870-1871

En 1871 la question des loyers se pose comme elle s'est posée, de nos jours, mais avec moins d'acuité et une ampleur beaucoup moins considérable, puisqu'en 1871 il ne s'agissait que de Paris et que le retard des loyers ne portait que sur trois termes. Il est, néanmoins, intéressant de rappeler, de quelle manière, au milieu de quelles difficultés, de quelles exigences, le législateur de 1871 s'efforça de résoudre ce problème.

Au début du siège de Paris, le gouvernement de la Défense nationale accorde par décret du 30 septembre 1870 un délai de trois mois pour le paiement du terme d'octobre ainsi que de tous les termes précédemment échus et non acquittés, à tous les locataires, dans le département de la Seine qui déclareraient en avoir besoin. Toutefois dans la pensée louable qu'une certaine solennité attachée à cette déclaration, éviterait des abus et préviendrait, peut-être, la mauvaise volonté des locataires solvables, un décret

ultérieur du 9 octobre 1870 vint exiger que les locataires hors d'état de se libérer, fissent devant le juge de paix, une déclaration inscrite sur un registre spécial. Le décret du 3 janvier 1871 accorda un nouveau délai aux locataires, mais les propriétaires eurent le droit de contester les déclarations émanant de leurs locataires.

Puis, à la fin de la guerre, devant la somme des loyers accumulés, se posa la question de l'exonération ou de la réduction des loyers. Le problème qui passionnait l'opinion ne manqua pas de réveiller les appétits des adversaires de la propriété. La presse révolutionnaire n'avait d'ailleurs pas attendu la fin du siège pour faire entendre à la populace que le propriétaire était un ennemi aussi redoutable et aussi implacable que le Prussien.

« N'est-ce pas assez » — écrivait Félix Pyat (*Le Combat* du 6 janvier 1871) reprochant aux décrets gouvernementaux de n'accorder qu'un délai là où, à son gré, il aurait fallu une complète exonération — « n'est-ce pas assez dès uhlands sans les « huissiers ? du siège sans la saisie ? des bombes « sans le papier timbré ? du Prussien sans le propriétaire?... Tous les ennemis à nos trousses en « même temps :... toutes les horreurs d'un assaut au « dehors et en dedans ! »

« Tant que la paix n'a pas été certaine — disait le « journal *le Mot d'Ordre* (3 mars 1871) — tant

« que ces bonnes âmes ont eu à craindre, à défaut
« de l'obus ennemi, le décret de la Révolution, les
« choses se sont bien passées Aujourd'hui que le
« Prussien s'engage à ne plus brûler Paris et que
« l'arrivée de M. Thiers au pouvoir éloigne tout péril
« de socialisme MM. les Propriétaires s'en donnent à
« cœur joie. Ils veulent être les seuls à n'avoir pas
« souffert du siège. »

Le Cri du Peuple du 21 février 1871, insérait cette sommation menaçante à l'Assemblée : « ... Si
« vous laissez les choses en arriver aux expulsions,
« ventes de meubles... « gare la guerre sociale ! une
« guerre comme vous n'en aurez jamais vue, qui
« déracinera la propriété et emportera les proprié-
« taires. »

Ainsi certains journaux faisaient nettement dévier la discussion, et sous prétexte de plaider la cause des locataires excitaient la population à la lutte contre la propriété.

Cette question d'ordre exclusivement juridique, servait donc de thème aux plaidoyers les plus violents des collectivistes, et se transformait par là en un problème de lutte de classes.

Une certaine « Ligue des locataires » dirigé par un citoyen nommé Boche (!), publiait dans *le Cri du Peuple* du 24 février 1871 le programme suivant :

« Considérant que les calamités de la guerre, n'ont
« pesé et ne pèsent encore que sur ceux qui vivent

« de leur commerce, de leur industrie, de leur tra-
« vail et de leur emploi, c'est-à-dire sur la masse
« des locataires ; qu'en général les propriétaires,
« dont les décrets ont réservé les droits, ont su se
« soustraire aux charges et aux obligations de la
« défense ; que leur influence a pesé d'un poids fatal
« sur les résolutions des hommes du gouvernement
« du 4 septembre ; que ce sont les propriétaires,
« qui ont, le plus contribué à la honteuse capitula-
« tion de Paris ; que ces propriétaires, dans l'espoir
« chimérique de perpétuer les abus et les privilèges
« par l'exploitation du travail et de l'industrie,
« rêvent une restauration monarchique, restaura-
« tion, qui, si elle pouvait se réaliser, plongerait la
« patrie dans la guerre civile... les soussignés, com-
« merçants, industriels, ouvriers et employés jurent de
« ne jamais donner à leurs propriétaires ni un cen-
« time, ni une promesse de paiement, soit écrite,
« soit verbale, aussi longtemps que la France ne
« sera pas rentrée dans l'intégrité de son territoire... »

Certains journaux, reprenant l'argument qui avait beaucoup servi, pendant la révolution, pour légitimer les taxes extraordinaires sur les « riches », au profit des sans-culottes courant aux armes pour défendre, soi-disant, les biens des propriétaires en vinrent à persuader au peuple, qu'en combattant l'envahisseur, il n'avait combattu que dans l'intérêt des possédants, le prolétariat n'ayant rien à perdre, étant

désintéressé dans la question ; dès lors, quoi de plus légitime que de contraindre les possédants à supporter seuls les frais de la guerre ?

« Les propriétaires devraient savoir — disait « encore, *le Cri du Peuple* — que tout en défendant « la patrie et la République, les ouvriers défendaient « les biens de leurs ennemis en révolution ; ils « défendaient avec tout leur courage la propriété de « ceux qui veulent les mettre à la porte, aujourd'hui « que tout est fini... »

« S'il était fait comme les propriétaires le veulent, « le malheureux ouvrier, qui s'est enrhumé aux fortifications, fait tuer à Montretout et ailleurs pour « garder et conserver leurs propriétés, perdrait tout « et ce serait la plus grande injustice. »

Et l'on ajoutait que cette propriété était cependant, d'autant moins légitime qu'elle provenait de la spoliation du travailleur

« Comment admettre qu'on oblige l'ouvrier à « payer un loyer pour une propriété qu'il a édifiée de « ses efforts et qu'il a défendu de son sang dans « l'intérêt d'autrui ? »

Après de semblables prémisses, la singularité des propositions émises ne saurait étonner : exonération complète pendant la guerre de tous les loyers au-dessous de 1.000 francs : pour tous les autres, réduction de moitié et paiement de la moitié subsistante, non aux propriétaires, mais à la caisse des dépôts et

consignations, pour être allouée aux blessés frappés d'une incapacité de travail et aux veuves et orphelins des citoyens morts en combattant pour la défense de Paris.

Bien plus, les propriétaires devaient être tenus de restituer les loyers touchés par eux et de les verser dans les caisses de l'Etat pour aider au paiement de la contribution de guerre (*Cri du Peuple*, 11 mars).

Le Cri du Peuple du 31 mars allait plus loin : pour satisfaire la justice, il ne suffisait pas de dispenser les locataires du paiement de leurs loyers, les propriétaires leur devaient une indemnité en raison des fatigues et des dangers courus pour la défense de la propriété, et de la privation des avantages attendus de la location !

Quelques-uns cependant, daignant se souvenir que le propriétaire pouvait être un citoyen comme un autre, ayant pu faire son devoir tout comme un autre, réduit peut-être tout comme les autres à la gêne, par la suppression brusque d'un revenu sur lequel il avait le droit de compter, admettaient l'idée d'un dédommagement pour les propriétaires, sous les conditions suivantes : exonération de tous les locataires ayant été privés de la jouissance de la chose louée ; indemnité aux propriétaires ainsi privés de leurs revenus aux dépens de ceux qui avaient précédemment, dissimulé le véritable chiffre de leurs locations pour éviter des augmentations d'impôts et

qui seraient frappés d'une amende égale à dix années de la différence entre les contributions qu'ils avaient réellement payées et celles qu'ils auraient dû payer en raison de leurs valeurs locatives ; de plus, diminution de tous les baux passés depuis douze ans dans une proportion correspondante à l'augmentation factice de valeur qui s'était produite du fait de l'empire.

Le Mot d'Ordre montrait l'iniquité qu'il y aurait à retrancher à la propriété moitié ou trois quarts de son revenu annuel sans diminuer dans la même proportion, ses impôts et ses charges hypothécaires ; il mettait en relief, l'injustice d'une exonération accordée en bloc à tous les locataires, même à ceux dont la situation n'avait subi du fait de la guerre aucun changement, même à ceux pour qui la guerre avait été une source abondante de profits : « Quant aux
« locataires riches, plus riches souvent que leurs
« propriétaires, quant aux commerçants et indus-
« triels ayant, durant le siège, réalisé d'énormes
« bénéfices, quant aux employés de l'Etat qui ont
« continué de toucher leurs traitements, pourquoi
« ce royal cadeau de la remise de neuf mois de loyer ?
« Quoi ! le boulanger, le boucher, tous les marchands
« de comestibles et de denrées coloniales qui ont battu
« monnaie avec notre misère, tous les fournisseurs
« d'équipements militaires, tous les déserteurs qui
« n'ont partagé, ni nos souffrances, ni nos dangers,

« bénéficieraient de près d'une année de loyer à la
« barbe de leurs propriétaires, qui peut-être auront
« souffert et rempli bravement leurs devoirs de
« citoyen ? Non, cela n'est pas possible. » Et pour-
tant, au moment où *le Mot d'Ordre* tenait ce lan-
gage, cette injustice était déjà chose faite. Par décret
du 29 mars, la commune, supprimait pour les loca-
taires en retard, l'obligation d'acquitter les trois
derniers termes arriérés, posant ainsi une règle aussi
absolue qu'injuste, qui ne tenait nul compte des situa-
tions individuelles soit des locataires, soit, bien
entendu, des propriétaires. Toutes sommes déjà
payées sur ces trois termes devaient être imputées
sur les termes à venir ; tous les baux, pendant une
durée de six ans, devaient être résiliables à la volonté
des locataires : « Le travail — disait le préambule —
« l'industrie et le commerce ont supporté toutes les
« charges de la guerre, il est juste que la propriété
« fasse au pays sa part de sacrifices. »

La loi du 21 avril 1871, intervenue pour régler
les conflits, entre propriétaires et locataires, à Paris,
et dans le département de la Seine, pour les loyers
à échéance du 1^{er} octobre 1870 au 1^{er} avril 1871, a
admis que la guerre n'était pas une cause de sup-
pression des loyers.

Au cas où les loyers n'avaient pas encore été
acquittés, il pouvait y avoir, exceptionnellement,
exonération, dans les cas suivants :

1° S'il y avait perte matérielle de la jouissance de tout ou partie des lieux loués, il pouvait être accordé des réductions de loyers, proportionnelles au temps pendant lequel il y avait eu privation de jouissance (art. 5 al. 1).

Remarquons que de droit commun, la jurisprudence accordait déjà des réductions au cas de privation matérielle de la jouissance

Le seul intérêt de cette disposition était donc, que, par suite de la création par cette loi du 21 avril, de jurys spéciaux, devant lesquels il n'y avait pas de formalité à remplir, la procédure suivie était extrêmement simplifiée. Mais ces jurys (article 5) n'étaient pas tenus d'accorder la réduction, il n'y avait là, pour eux, qu'une faculté. Leur rôle, défini par l'article 4, n'était, du reste, que celui d'un « amiable compositeur » entre propriétaires et locataires. Il semble donc que si le locataire n'avait pas obtenu satisfaction du jury, il pouvait s'adresser aux tribunaux (1) ;

2° Au cas de locations ayant un caractère industriel ou commercial, les jurys pouvaient accorder des réductions proportionnelles au temps pendant lequel les locataires avaient subi, par suite des événements du siège, une privation ou une diminution dans la jouissance industrielle ou commerciale prévue par les parties.

1. V. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, année 1915, p. 356.

En dehors de ces cas, et lorsqu'il n'y avait eu ni diminution ni altération de jouissance, les jurys ne pouvaient accorder que des délais (art. 5, al. 3).

Enfin la participation de l'Etat à l'indemnité des propriétaires non payés est réglée par l'article 8 qui est ainsi conçu :

« Dans le cas où le département de la Seine, qui y est d'avance autorisé, consentirait à payer à tous les propriétaires de logements de 600 francs au moins, le tiers de ce qui leur restera dû par les locataires sur les termes échus en octobre 1870, janvier et avril 1871, sous la double condition que les propriétaires donneront quittance définitive du surplus et maintiendront leurs locataires en possession pour le terme d'avril à juillet prochain, l'Etat participera pour un tiers à ces paiements sans que cette participation puisse dépasser 10 millions de francs. »

A l'application, la loi du 21 avril 1871 eut des résultats satisfaisants : le nombre des affaires sur lesquelles les jurys spéciaux furent appelés à rendre leurs sentences arbitrales tomba bien au-dessous des prévisions. Le nombre des arrangements à l'amiable que la loi elle-même eut pour effet de faire conclure entre les parties fut considérable. Dès le 23 août, dans un rapport paru à *l'Officiel*, M. Vavasseur constatait l'accueil favorable que la loi avait trouvé dans l'opinion publique et les heureux résultats qu'elle avait produits : locataires et propriétaires faisant preuve

de dispositions conciliantes, les litiges disparaissaient d'eux-mêmes ; dans tel canton, sur 73 affaires appelées dans le cours d'une session, il n'y avait eu qu'un seul jugement à rendre. Les décisions des jurys, quoique ceux-ci fussent composés des deux éléments en présence, étaient presque toujours rendues à l'unanimité.

Et M. Vavas seur concluait ainsi :

« Cette libérale et facile application d'une loi qui
« fut si laborieuse à rédiger et qui souleva tant de
« récriminations, doit inspirer une grande et patrio-
« tique satisfaction. La liquidation des loyers était
« une opération douloureuse et délicate. Elle pou-
« vait mettre en jeu le principe même de la pro-
« priété, qui vient d'être si audacieusement attaqué ;
« elle courait le risque de réveiller des passions mal
« éteintes et de creuser plus profondément la divi-
« sion des classes. Tous ces périls ont été conjurés ;
« l'apaisement s'est produit, les rapports habi-
« tuels de propriétaire à locataire reprennent leur
« cours... et bientôt, si nous voulons nous livrer au
« travail, si l'esprit de parti ne vient pas susciter de
« nouvelles discordes, nous serons assez forts pour
« réparer nos désastres. »

Telle fut la solution donnée en 1871 à la question des loyers.

Son succès incontestable, légitime que nous nous y soyons arrêtés : il y a là un précédent digne d'être

retenu ; mais pour apprécier à sa juste valeur l'enseignement que nous pouvons en tirer, il est nécessaire de faire une double observation (1).

1° *La question des loyers ne se pose pas dans la guerre actuelle de la même façon qu'en 1871 :*

a) En 1871, il n'y eut que les locataires de Paris et du département de la Seine, dont le sort, par suite des rigueurs du siège et de l'hiver mérita des mesures de protection. Ailleurs, une intervention du législateur paraissait bien moins nécessaire, et ne fut, du reste, pas très énergiquement demandée.

Il en est très différemment dans la guerre actuelle : l'interruption des affaires et de la vie économique, a été générale dans toute la France et ne s'est pas localisée à Paris et à ses environs ; et cet arrêt dans la vie normale de la nation, a été d'autant plus grand dans la guerre actuelle, que la mobilisation a été appliquée à un nombre d'hommes beaucoup plus considérable qu'en 1870, et que des décrets ont suspendu les échéances, arrêté les liquidations de la Bourse et immobilisé les dépôts dans les Banques.

b) La durée des deux guerres est aussi bien différente : La loi du 21 avril 1871 est intervenue à la fin des hostilités, c'est-à-dire au bout de six mois de guerre ; lorsqu'est intervenue la loi du 9 mars 1918 la guerre actuelle durait depuis plus de trois ans et

1. V. L. Rolland, *la Question des loyers et l'intervention du législateur*, dans la *Revue du droit public*, 1915, p. 727 et s.

demi et l'on ne pouvait encore entrevoir la fin des hostilités. La loi du 21 avril 1871 avait donc eu à s'occuper de la liquidation de l'arriéré de 3 termes, alors que par la loi du 9 mars 1918 c'était sur près de 15 termes que portait la nouvelle réglementation des dettes locatives.

c) Enfin, il ne faut pas oublier que, si propriétaires et locataires n'ont jamais vécu d'accord, si l'hostilité des seconds à l'égard des premiers a existé de tout temps, toutefois lorsqu'éclata la guerre en 1914, la tension entre ces deux groupes de citoyens avait atteint un degré inconnu en 1871, et par suite, avait rendu d'autant plus difficile les relations des parties en présence.

Les quinze années qui ont précédé la guerre, ont été caractérisées en cette matière, par une hausse souvent considérable des loyers, tant à Paris que dans les grandes villes (1). Il est bien certain que l'augmentation générale du coût de la vie, peut expliquer en partie cette hausse ; mais il n'en reste pas moins, que dans certaines parties de la France, elle a été excessive (2).

Les propriétaires d'immeubles loués à des com-

1. Voir chiffres cités par M. Ignace dans son rapport. Doc. parl., Chambre des députés, année 1915, p. 992.

2. De curieuses enquêtes faites par le journal *le Temps* en 1912 et 1913 montraient comment, dans la région de l'Est, la hausse des loyers avait été telle, qu'elle permettait à certains particuliers d'amortir en trois ans le prix de construction de leurs immeubles.

merçants, exigeaient à chaque renouvellement de bail, une augmentation très élevée du loyer, en invoquant la prospérité des affaires, l'étendue de la clientèle, et prélevant ainsi, en fait, une véritable part des bénéfices. Bref, une opinion défavorable s'était créée contre les propriétaires, et qui, à la veille de la guerre, se manifestait par des propositions relatives à la protection de la propriété commerciale et à la taxation des loyers (1).

A la veille de la guerre de 1870, les loyers avaient bien subi à Paris une hausse très sensible ; mais celle-ci n'avait jamais, toutefois, atteint un degré aussi élevé, que dans ces dernières années.

2° On a parfois prétendu que la loi du 21 avril 1871 permettait aux commissions arbitrales de modifier les contrats intervenus entre propriétaires et locataires et de réduire les obligations de ceux-ci en dehors des cas prévus dans les baux et les dispositions du Code civil (2). Nous croyons plutôt qu'elle avait seulement pour objet de modifier le régime de la juridiction compétente et de simplifier la procédure à suivre pour faire appliquer la règle de droit commun d'après laquelle le bailleur supporte les cas de force majeure (3). L'intention des auteurs de la

1. V. Propositions de Lauche, Albert Poulain.. Annexe à la séance de la Chambre des députés, du 5 juin 1914, n° 55 et 56.

2. V. Beudant, *Cours de droit civil*. Cont. et oblig., p. 183.

3. V. Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, 2^e édition, t. II, p. 111 et 112.

loi a été, non pas de modifier les conditions du contrat (1), mais de faciliter la liquidation de l'arriéré, soit en accordant aux locataires des délais, soit en rendant possible des arrangements tout en laissant intactes, les obligations résultant des contrats.

L'article 8 de la loi du 21 avril 1871 ne créait pour le propriétaire aucune obligation nouvelle. Cet article ne faisait que lui proposer une solution qui devait lui être avantageuse, ayant tout intérêt dans bien des cas à abandonner une créance douteuse ou mauvaise contre une indemnité certaine, et à ne perdre que les deux tiers au lieu de perdre le tout.

Sur un point cependant, la loi de 1871 apportait une modification aux contrats intervenus : c'est au cas de locations ayant un caractère industriel ou commercial (nous rappelons qu'alors, les jurys spéciaux pouvaient accorder des réductions proportionnelles au temps pendant lequel les locataires avaient subi, par suite des événements du siège, une privation ou une diminution dans la jouissance industrielle ou commerciale prévue par les partis (art. 5, § 2).

Or, dans ce cas, les locataires ne peuvent demander une réduction en s'appuyant sur l'article 1722 du Code civil.

Donc, dans une certaine mesure, les auteurs de la

1. V. Rapport de Léon Say, *Journal officiel*, 1871, p. 678 et 735 et déclarations de M. Dufaure, *J. off.*, p. 704.

loi de 1871 ont modifié le droit commun des contrats. Mais il faut cependant reconnaître qu'ils furent en même temps très respectueux du grand principe posé par l'article 1134 du Code civil : car s'ils y portèrent une légère atteinte, ce ne fut que dans les limites très restreintes que nous avons indiquées plus haut, alors que les autres dispositions de la loi laissent entrevoir la volonté de leurs auteurs de maintenir l'intégrité des engagements contractuels.

Cette remarque était nécessaire afin que l'on ne soit pas tenté d'exagérer et l'audace du législateur de 1871 et la portée du précédent créé.

CHAPITRE III

LES PROPOSITIONS ET PROJETS DE LOI DE 1914 ET 1915

Outre le projet de loi du 6 mai 1915, sur les résiliations des baux, et celui du 8 juillet 1915, sur les exonérations, réductions et délais (ces deux projets fusionnèrent en un seul, le 7 mars 1916), de nombreuses propositions de loi furent déposées, dès la fin de 1914 et le commencement de 1915, sur la question des loyers durant la guerre : elles sont au nombre de dix-neuf : 1^o Proposition de M. Edouard Ignace ; 2^o de M. Ernest Lairolle ; 3^o de M. Georges Berry ; 4^o de M. Etienne Rognon ; 5^o de M. Bachimont ; 6^o de M. Ernest Lafont ; 7^o de MM. Ernest Lamy et Robin ; 8^o de M. Henry Paté ; 9^o de M. Honorat ; 10^o de M. Emile Bender ; 11^o de MM. Pierre Rameil et François Goujon ; 12^o de M. Aristide Jobert ; 13^o de M. Joseph Denais ; 14^o de M. Pierre-Etienne Flandin ; 15^o de M. Dumont ; 16^o de MM. Levasseur et Paul Aubriot ; 17^o de M. Emmanuel Brousse ; 18^o de M. Alexandre Durandy ; 19^o de MM. Comier et Patureau-Baronnet.

Nous ne ferons pas l'analyse de toutes ces nombreuses propositions (1) ; leur intérêt, en général, ne nous paraissant pas très considérable. Nous nous arrêterons cependant, quelques instants, sur deux d'entre elles, qui, à certains points de vue, nous semble intéressantes, ce sont :

- 1^o La proposition de M. Lairolle ;
- 2^o La proposition de M. Dumont.

Proposition Lairolle (2)

M. Ernest Lairolle proposait une simple modification de l'article 1722 qui devenait : « Si pendant la durée du bail, la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit ; si elle n'est détruite qu'en partie, *en elle-même ou dans des avantages essentiels*, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution de prix ou la résiliation même du bail. »

Pour que le texte proposé par M. Lairolle se comprenne, il faut connaître la jurisprudence créée autour de l'article 1722 actuel, que la proposition en question se borne à compléter, en lui permettant de s'appliquer à des cas y échappant dans l'état actuel des textes.

1. Voir sur ce point le rapport de M. Ignace à la Chambre des députés (*Journal officiel*. Documents parlement. Ch., 1915, p. 992).

2. V. *Journal officiel*. Documents parlementaires. Ch. des députés, 1914, p. 2183 et *Revue trimestrielle de droit civil*, 1915, p. 359, Wahl, *la Législation civile de la guerre*.

D'après cette jurisprudence, et d'après beaucoup d'auteurs aussi (1), la privation matérielle de jouissance doit être assimilée à la perte partielle, à une destruction de l'immeuble : la destruction matérielle, suivant cette opinion, n'est pas nécessaire pour l'application de 1722, on doit y assimiler les cas fortuits ou de force majeure qui rendent impossible la jouissance de tout ou partie de la chose louée, ou qui s'opposent à la jouissance conforme à la destination prévue par le bail.

Nous verrons ultérieurement que, cette théorie est difficile à soutenir en droit (2). Pratiquement elle a un inconvénient qui est de distinguer la privation matérielle de jouissance de la privation de l'utilité de la jouissance ; puisque dans le premier cas l'article 1722 s'appliquera, tandis que dans le deuxième cas il ne s'appliquera pas ; et pourtant le preneur, au cas de jouissance inutile, est dans une situation aussi intéressante qu'au cas de jouissance impossible. Mais cette doctrine et cette jurisprudence ont été arrêtées dans leur assimilation par suite de la difficulté qu'elles avaient à y adapter l'article 1722. Il avait déjà fallu torturer ce texte pour considérer comme une destruction, la privation matérielle et

1. V. Dalloz, *Répertoire pratique de législation* : louage, n° 411 et suiv.

2. On fait intervenir un prétendu principe d'après lequel, le loyer doit correspondre non pas seulement à une jouissance mise par le bailleur à la disposition du preneur, mais à une jouissance effective.

temporaire de la jouissance d'un immeuble, « il aurait fallu le torturer bien davantage pour lui faire dire que quand non seulement l'immeuble n'est pas atteint, mais que le locataire a pu matériellement en jouir, le loyer est suspendu » (1), par suite de l'inutilité de la jouissance.

Le but de la proposition Lairolle était justement de rendre cette assimilation possible, par suite d'un changement de l'article 1722. Le soi-disant principe « sans jouissance effective, pas de loyer » qui, d'après la jurisprudence que nous venons d'exposer, serait à la base de l'article 1722 actuel, aurait été remplacé dans le nouveau texte proposé par le principe certain et indiscutable « sans jouissance efficace, pas de loyer. »

Pour justifier le droit ainsi accordé au locataire, M. Lairolle raisonne ainsi :

« Le contrat de bail contient deux éléments :

1° La jouissance matérielle du local ;

2° La perspective des avantages que ce local peut donner par sa situation, par la ville où il se trouve, la position qu'il occupe dans tel ou tel quartier, le genre de commerce qui va y être installé et la clientèle sur laquelle on peut compter. »

Or ce sont ces derniers éléments qui sont, surtout, la raison d'être de la fixation du prix de location. Le

1. Wahl, *loc. cit.*

premier élément, l'élément matériel, est le moyen d'arriver au second, à l'élément immatériel, la clientèle ; et c'est la réunion de ces divers éléments qui détermine le prix du bail. Or, si nous examinons les effets que la guerre produit sur certaines locations, nous voyons que la guerre a occasionné dans le monde entier une sorte de paralysie générale qui, pendant quelque temps, a supprimé tout change entre les divers pays, arrêté les transports, les paiements en Banque, les échéances, tout ce qui fait la vie économique du pays ; bref, la guerre exerce une influence fâcheuse sur le deuxième élément (clientèle). Or un hôtel obtiendrait une diminution de loyer si on élevait devant lui une construction qui lui enlèverait le jour et la lumière ; n'est-ce que la chose louée, c'est-à-dire la chose avec ses avantages, n'est pas autrement atteinte que par une diminution matérielle d'air et de soleil, si elle subit les effets foudroyants d'une guerre européenne et mondiale ?

Le raisonnement de M. Lairolle contient, à notre avis, une confusion : c'est celle de la *cause de l'obligation* avec le *motif du contrat* (1). Ce qu'il appelle le premier élément, l'élément matériel, n'est autre chose que la cause de l'obligation du preneur, puisque (dans le système classique français), dans tous les contrats synallagmatiques, la cause de l'obligation

1. V. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, 5^e édition, t. II, n° 1034.

de chacune des parties étant l'obligation de l'autre, dans le contrat de louage de choses la cause de l'obligation du preneur est l'obligation du bailleur, c'est-à-dire la jouissance matérielle des lieux loués pendant la durée du bail.

Le deuxième élément, l'élément immatériel, la clientèle, n'est pas la cause de l'obligation du locataire, puisque le bailleur n'a pas, par suite du contrat, l'obligation de fournir une clientèle à son locataire; cet élément, essentiel dans le contrat de bail d'après M. Lairolle, n'a, au contraire, rien à voir dans la question, car il n'est que le motif du contrat pour le locataire.

Puis : « On voit le sophisme (1) : en assimilant, « par l'exemple qu'il donne l'effet d'une diminution « des avantages essentiels de la jouissance à l'effet « d'une diminution matérielle de la jouissance, la « proposition, en réalité, assimile le trouble de fait « au trouble de droit : c'est un trouble de droit que « l'élévation d'une construction qui enlève la lumière « car on entend par trouble de droit, tout obstacle « apporté par un tiers qui prétend agir en vertu d'un « droit à la jouissance ; tandis que si le trouble ne « suppose pas l'exercice d'un droit, il constitue un « trouble de fait, qui d'après l'article 1725, n'en- « traîne pas garantie. En outre, il est conforme à la

1. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1915, p. 360.

« raison que le bailleur qui a promis la jouissance
« effective, ne soit pas responsable des faits qui ont
« restreint les avantages de la jouissance restée
« effective ; étant propriétaire, il doit fournir la jouis-
« sance, il n'a pas à procurer des bénéfices d'explo-
« tation. »

Enfin, comme le fait remarquer M. Wahl, la proposition aurait eu les conséquences les plus graves, car non seulement les diminutions de bénéfices résultant de la guerre auraient été garanties, mais encore tout cas fortuit qui entraînerait une diminution de bénéfices.

Ainsi le débit de vins installé près d'un théâtre qui ferme ses portes à la suite de faillite ou d'incendie, aurait droit à la garantie ; de même, le commerce installé dans un quartier sans concurrents, lorsque la concurrence viendra à naître. Les hypothèses pourraient se multiplier, et partout nous trouvons une chose détruite dans ses avantages essentiels par cas fortuit ; partant donc, il faudrait admettre dans tous ces cas le locataire à invoquer le texte proposé. Cela serait vraiment excessif, et certainement, conclut M. Wahl, l'auteur de la proposition n'y a pas songé lui-même.

L'essai de M. Lairolle n'en a pas moins un grand intérêt à deux points de vue :

La proposition repose d'abord sur des principes juridiques ; il veut motiver, en s'appuyant sur des

textes, les nouveaux droits qu'il proposait d'accorder aux locataires.

Puis il repousse le procédé du forfait, si injuste ; il laisse aux juges un grand pouvoir d'appréciation, leur permettant d'examiner chaque situation en elle-même et de rendre autant de décisions différentes qu'il se présenterait de cas.

Proposition de M. Dumont (1)

Cette proposition part d'une idée très juste et qui jusqu'à présent n'a donné lieu à aucune application utile (2).

La collectivité, créatrice d'une plus-value sur la propriété immobilière, a droit à un prélèvement d'une portion de cette plus-value. — Et voici comment M. Dumont développe cette idée : « Nous avons été « frappés de la hausse considérable des loyers du-
« rant ces dernières années..., une part de la hausse

1. V. *Journ. of. Doc. Parl. Chamb. des députés* 1915, t. II, p. 240, et *Revue trimest. de dr. civil*, (1915) Wahl, p. 373.

2. Il y a bien la loi du 16 septembre 1807, mais, en fait, elle n'a jamais été appliquée. Son article 30 est ainsi conçu :

« Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou pour tous autres travaux publics, généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet ».

« revient à l'augmentation des charges fiscales. Une
« autre part peut être attribuée à l'augmentation
« générale de la vie. Mais le reste de l'augmentation, au
« moins les deux tiers, constitue pour la propriété
« un enrichissement pur et simple. Quelle est la
« source de cet enrichissement ? C'est la dépense
« faite par la collectivité pour les grands travaux pu-
« blics qui embellissent la cité, améliorent les ser-
« vices de transports, d'éclairage, de distribution des
« eaux. La collectivité a donc sur cette partie de la
« plus-value un droit incontestable, c'est elle qui l'a
« créée ». Par suite ne serait-il pas équitable de com-
penser les sommes provenant de cet enrichissement
que les propriétaires ont touché, avant la guerre in-
dument, pourrait-on dire, avec les indemnités qu'ils
sont en droit de réclamer par suite de réductions
ou d'exonération de loyers.

Voici l'idée dont s'inspire M. Dumont, mais que
ne traduit pas fidèlement la proposition de loi qu'il
rédigea :

« Les deux tiers de montant total des augmen-
tations des loyers effectuées depuis le 1^{er} janvier
1900 et perçues par le propriétaire actuel d'une pro-
priété immobilière jusqu'au 1^{er} juillet 1914, diminuées
du montant des augmentations de charges fiscales
pendant la même période, viendront en déduction du
montant des loyers dus pendant la guerre ; que ces
loyers aient été ou non acquittés par les locataires et

quelle que soit pour le locataire actuel, la date d'entrée en jouissance. »

Cette proposition aboutissait donc, par la généralité de ses termes, à une sorte de pénalité contre les augmentations de loyers, sans que la situation particulière de chaque locataire ait été prise en considération. Le risque de guerre aurait pu, parfois, peser plus lourdement sur les locataires d'un immeuble où ne se seraient pas produit des augmentations et qui, par suite, n'auraient bénéficié d'aucune réduction, que sur un locataire, qui, n'ayant subi aucun préjudice du fait de la guerre, aurait, tout de même bénéficié d'une forte réduction, parce qu'il aurait eu la chance d'habiter un immeuble qui aurait subi des augmentations.

La proposition de M. Dumont, en elle-même, ne vaut donc pas que nous nous y arrêtions plus longtemps. Par contre les motifs de cette proposition, qui heureusement, n'ont aucun rapport avec elle ont le grand mérite de nous rappeler que l'on pourrait peut-être faire une utile application aux événements de guerre présents, de l'idée d'un prélèvement sur la plus-value immobilière.

CHAPITRE IV

LA LOI DU 9 MARS 1918

La loi du 9 mars 1918 a résolu le difficile problème de la protection des intérêts des locataires et des propriétaires, durant l'état de guerre, par une intervention législative, modifiant, en certains points, gravement les rapports juridiques entre ces deux parties et transformant complètement certaines des conditions d'exécution, du contrat de bail, admises d'un commun accord.

Or on peut se demander si le législateur était en droit de modifier les situations juridiques qui découlent de ces contrats ?

Le contrat de bail, fixant, pour une durée déterminée, tant pour le propriétaire que pour le locataire, leurs obligations respectives, le législateur pouvait-il, pour l'avenir, réduire les obligations du preneur, accroître les risques du propriétaire, et pour le passé diminuer ou même supprimer la dette du locataire correspondant à des termes échus ? (1)

1. Il est bien certain qu'une telle loi est obligatoire pour tous les citoyens ; aucun organe n'existant en France, permettant d'obtenir l'an-

Dans quelles mesures le législateur peut-il toucher aux situations juridiques issues des contrats ? (1)

Nous nous trouvons en présence de trois systèmes :

Pour les uns, le contrat est la loi des parties, et le législateur n'y doit rien changer.

D'autre pensent que la loi est supérieure au contrat qu'elle peut donc modifier les situations qui en sont issues.

Enfin un troisième opinion distingue la situation juridique générale et la situation juridique individuelle. Seules les premières pourraient être modifiées par le législateur.

Premier système. — Le contrat est la loi des par-

nulation d'une loi quelconque, même inconstitutionnelle ou contraire au droit. Mais la question de savoir si une loi de ce genre est conforme aux principes généraux du droit, présente, malgré cela, de grands intérêts. D'abord « le Parlement d'une démocratie mérite d'être traité autrement qu'avec des flatteries de courtisan d'ancien régime. Il ne faut pas se laisser de lui rappeler que s'il est au-dessus des lois, il n'est pas au-dessus du droit. »

(Jos. Barthélemy, de *l'interprétation des lois par le législateur*, dans *Rev. du dr. public*, 1908, p. 489; Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, 2^e édit., t. I, p. 108).

Puis « quand dans la lutte que les alliés mènent pour la défense du droit, nous affirmons que la force ne crée pas le droit, mais qu'elle le domine, que son emploi ne se conçoit qu'au service du droit, l'instant serait mal choisi, pour donner l'exemple, dans la vie interne d'une atteinte portée par le Parlement au droit » (L. Rolland, *Rev. du dr. public*, 1915, p. 735).

Enfin, « les règles du droit ne sont pas de simples fantaisies de théoriciens elles répondent à des nécessités profondes, constituées par l'expérience et la pratique. Les principes méconnus ont de terribles retours » (Article signé E. S. dans *le Temps* du 13 février 1915).

1. V. Louis Rolland, *Légitimité d'une intervention législative* (*Revue du droit public*, 1915, p. 735).

ties. Ce principe qui remonte aux temps les plus reculés (1), se retrouve exprimé, expressément dans l'article 1134 du Code civil : « Les conventions légalement fournies tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

L'observation des dispositions du contrat s'impose aux parties comme celles de lois ; et l'un des contractant ne peut s'y soustraire sans la volonté de l'autre. Ce que le commun accord a créé ne peut être détruit ou modifié que par le commun accord : *quæ certo jure contrahuntur contrario jure pereunt*.

Sous la seule condition que le contrat n'est pas contraire aux lois en vigueur, il doit s'exécuter conformément à ses dispositions et le législateur ne peut modifier en rien les situations qui en résultent. « Il y a dans notre droit a dit Waldech-Rousseau, un principe constant ; c'est qu'une loi ne peut rien ajouter ou retrancher à un contrat intervenu entre des parties » (cité par M. Jos. Barthélemy dans *Interprétation de lois par le Parlement* dans *Revue du Droit public* 1911, p. 153). Plus récemment nous retrouvons cette idée dans des articles parus au début de la guerre dans le journal *le Temps* (21 décembre 1914) : « Si intéressantes que puissent être certaines situations particulières, l'Etat n'est pas une divinité om-

1. *Hoc servabitur quod initio convenit ; legem enim contractus dedit* (Ulpien, *Digeste*, livre I, titre XVII, fr. 23 et Donat, *Loi civile*, liv. I, tit. I, sect. 2, n° 7).

nisciente et omnipotente, chargée d'intervenir dans les rapports des citoyens pour mettre les contrats, en cours d'exécution, en harmonie avec les circonstances imprévues, d'après les indications d'une apparente équité. Une pareille conception du rôle du législateur aboutirait à introduire dans la vie civile d'un pays le plus effroyable désordre ; une telle loi serait une loi d'expropriation et de confiscation ; car elle déchirerait les contrats en dehors de toute intervention des tribunaux. Elle serait rétroactive, donc injuste. » Donc le contrat doit s'exécuter tel qu'il a été conclu. Il appartient aux tribunaux de l'interpréter, mais le législateur ne peut, légitimement intervenir, pour modifier les situations créées par le contrat ou les dispositions formant l'objet de l'accord des parties.

Cette théorie admet pourtant, dans des circonstances exceptionnelles, une « intervention réfléchie, ménagère des droits acquis, ne touchant pas au fonds du droit ni aux clauses essentielles ». Par exemple, en matière de baux, l'octroi de délais ou de certaines facilités de paiement rendant le règlement judiciaire plus aisé.

Ce système aboutit donc à une contradiction (1) ; puisque après avoir proclamée, contraire aux principes généraux du droit et à la nature des choses, l'intervention du législateur dans le domaine con-

1. V. M. J. Barthélemy, *Interprétation des lois* (Revue du droit public, 1911).

tractuel, il reconnaît que cette intervention est parfois indispensable. « Dès lors ils en sont réduits à la considérer comme un abus, mais comme un abus commandé par l'utilité sociale et l'intérêt général. Manifestement, un tel raisonnement ne satisfait pas l'esprit. Il est impossible qu'il y ait une sorte de rupture entre ce qui est commandé par la logique et ce qui est imposé par l'utilité sociale, l'humanité, l'équité. Or, cette rupture existe, si l'on présente toujours comme abusive, l'intervention du législateur touchant aux situations résultant directement ou indirectement du contrat. Si une théorie juridique n'est pas, avant tout, une théorie conforme à la logique et à la nature des choses, c'est qu'elle est fausse, ou bien, en la formulant, on ne s'est pas rendu compte qu'il fallait introduire des distinctions » (1).

Deuxième système. — Tout à l'inverse, d'autres pensent que la loi peut sans aucune incorrection, modifier les dispositions des contrats. Si étendue qu'elle soit, l'intervention du législateur doit être considérée comme légitime.

Cette opinion (naturellement) partagée par de nombreux membres du Parlement, a été développée il y a quelques années par M. Joseph Barthélemy. Pour M. Joseph Barthélemy, la règle de la non-

1. Louis Rolland, *op. cit.*, p. 737, 738.

intervention du législateur dans les contrats, ne découle pas de la nature des choses ; ce n'est pas une règle juridique.

Deux propositions sont à la base de cette théorie :

1° L'accord de volonté ne crée pas le droit ;

2° Ce qui a été créé par l'accord des volontés peut être modifié ou détruit par la loi et non pas uniquement par un autre accord de volontés.

1° Il paraît faux à M. Joseph Barthélemy de dire que l'accord des volontés crée le droit. « C'est, dit-il, la loi qui attache certaines conséquences juridiques à un échange de consentement. C'est donc la loi qui crée les situations juridiques nées des contrats ; pourquoi la loi ne pourrait-elle pas les modifier ? » Le contrat une fois conclu n'est pas « comme un mécanisme qui, mis en mouvement, doit nécessairement fonctionner dans le sens de l'impulsion primitive. »

Le seul fondement que l'on puisse donner à la règle de la non intervention de la loi dans les contrats est l'intérêt social. Mais il est des cas où cet intérêt social peut aussi exiger que l'on apporte à cette règle des exceptions. C'est donc, en somme, une question d'espèces.

Cette théorie, à notre sens, est trop absolue. Il nous paraît exagéré de dire que c'est la loi qui crée toutes les situations juridiques nées du contrat.

Il est bien évident que parmi ces situations juridi-

ques, multiples et complexes (1), il en est qui ne proviennent qu'indirectement du contrat : par exemple (2102-1^o) le privilège du bailleur d'un immeuble sur les meubles garnissant les lieux loués. Dans ce cas, on peut, avec raison, dire que c'est la loi qui crée la situation juridique issue du contrat de bail ; elle est prévue à l'avance par le législateur et l'accord des volontés n'est que la condition nécessaire à sa réalisation. Mais il est aussi des situations juridiques, réellement créées par le contrat lui-même ; où, l'accord des volontés, loin de n'être que la condition d'existence des situations juridiques résultant de l'application de dispositions légales préexistantes, en est vraiment la source créatrice (ainsi la fixation du prix de loyer dans un contrat de bail). C'est la loi elle-même (art. 1134 C. civ.), qui donne force obligatoire à l'échange des consentements ; mais l'ordre formulé par l'article 1134 du Code civil n'est-il pas que la constatation pure et simple d'une règle de droit s'imposant au législateur ? Ne faut-il pas voir dans cette disposition du Code civil, que la traduction « d'une de ces vérités fondamentales qui ne sont que des aspects de la règle de droit dominant l'activité du législateur » ? Ne sommes nous pas là en présence d'une loi purement « normative » ?

Les intéressantes études de M. Duguit sur la

1. V. Jèze, *Droit administratif*, 2^e édition, t. I, p. 11.

norme, de la loi, nous fondent à le penser (1). Nous sommes alors amenés à conclure que « l'obligation qui résulte de tout contrat est préexistante à la loi civile. Le législateur l'a trouvée toute créée et n'a eu qu'à en régler le détail d'exécution et le mode de poursuite » (2).

2° M. Barthélemy déclare, d'autre part, qu'il ne voit pas pourquoi une situation juridique créée, conformément à la loi, par le concours de deux volontés ne pourrait être détruite ou modifiée que par le même concours de volontés.

1. V. Duguit, *L'Etat, le Droit et la loi positive*, t. I, p. 551... « Les lois positives modernes, par suite de l'augmentation croissante des fonctions de l'Etat, par suite de la complexité extrême de l'organisation politique et sociale des grands Etats modernes, nous apparaissent comme un système compliqué d'ordres et de défenses, de concessions ou de permissions, de mesures préventives ou répressives, de pénalités ou de nullités. Mais malgré ces ordres, ces défenses, ces concessions, ces pénalités, ces nullités, derrière toute loi, il y a une règle de droit que le législateur formule expressément ou que le plus souvent il suppose reconnue. C'est la *norme* de la loi et c'est l'essence même de la loi. Le législateur veut que cette norme soit obéie; mais elle est impérative par elle-même, *elle s'impose au législateur comme aux individus*; elle, seule, justifie les mesures d'exécution prises par le législateur... En fait, le plus souvent les lois positives, ne constatent qu'implicitement la règle de droit qui leur sert de support, de fondement; ce qui apparaît surtout, c'est la partie constructive de la législation, et c'est cette partie constructive, de beaucoup la plus considérable, qui fait passer, souvent inaperçue, la norme juridique, laquelle existe toujours cependant avec son caractère obligatoire. Mais en fait, il y a aussi dans toutes les législations, et particulièrement dans la législation française, des dispositions qui ne sont que la constatation pure et simple d'une règle de droit, et où, l'ordre formulé par le législateur n'apparaît nullement, ou même cet ordre ne peut pas se concevoir, *parce que la loi s'adresse exclusivement au législateur, à l'Etat lui même.* »

2. V. Larombière, *Théorie et pratique des obligations*, t. I, p. 361 (édition 1885).

Mais ce résultat est conforme à la nature des choses. Si l'on reconnaît que parmi toutes les situations juridiques issues de la conclusion d'un contrat, il en est qui tire leur existence de l'accord de volontés, et d'autres, de la loi, il est conforme à la logique de décider que celles qui sont créées par l'échange des consentements, ne pourront être détruites ou modifiées que par un nouvel accord de volontés. La difficulté réside dans la détermination des situations juridiques créées par l'accord des volontés et de celles qui sont dues à la loi.

Troisième Système. — Cette troisième théorie, que M. Jèze a développée (1), s'appuie, précisément, sur cette distinction.

Les situations juridiques issues du contrat sont de deux sortes :

- 1° Les situations juridiques *individuelles* ;
- 2° Les situations juridiques *générales* ou *statut légal*.

Les situations juridiques individuelles, ne peuvent pas être modifiées par la loi. Le législateur ne peut anéantir dans le passé, les effets, régulièrement accomplis, de ces situations juridiques ; il ne peut, pour l'avenir, décider qu'elles s'exécuteront dans d'autres conditions que celles prévues au contrat.

Les situations juridiques générales, au contraire,

1. Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 2^e édition, t. I, p. 11 et s., 15 et suiv., 17 et s., 29 et suiv., 107 et suiv.

créées par la loi, et pour lesquelles le contrat n'a été qu'une condition, ayant pour effet d'appliquer aux parties contractantes un statut légal, déterminé par des lois préexistantes, peuvent être modifiées par le législateur ; tout au moins, pour l'avenir ; car en ce qui concerne les effets produits par ces situations juridiques générales, il semble bien que l'avis de M. Jèze est que le législateur ne peut y toucher.

Mais comment opérer la distinction des situations juridiques individuelles, des situations juridiques générales ?

1° Doivent certainement être classées parmi les situations juridiques générales, les dispositions légales dont les parties ne peuvent écarter l'application même d'un commun accord.

Ces règles auxquelles les parties sont nécessairement soumises et pour lesquelles, la conclusion du contrat n'est qu'une condition pour qu'elles s'appliquent, forment un statut légal au profit ou à la charge des parties contractantes.

2° Il est, en sens contraire, des situations juridiques qui sont, incontestablement individuelles ; ce sont celles résultant de clauses du contrat dues exclusivement à la volonté des parties : clauses du contrat de bail fixant le prix de location annuelle d'un immeuble, ou mettant certains risques à la charge du propriétaire ou du locataire...

3° Les parties contractantes gardent souvent le

silence sur de nombreux points d'exécution du contrat : ce sont alors les dispositions du Code civil, relatives à ce genre de contrat qui s'appliquent (1) : les situations juridiques qui en naissent sont-elles générales ou individuelles ? On serait tenté, à première vue, de voir là des situations juridiques individuelles ; car les parties étant libres d'écarter l'application de ces textes du Code civil, sont censées, en ne le faisant pas, s'y référer implicitement et avoir manifesté leur volonté de se les approprier (2).

Cependant un examen plus approfondi de la chose nous montre que les parties n'ont pas adhéré explicitement à telle ou telle disposition du Code civil ; il y a uniquement adhésion tacite au système légal prévu pour tel contrat par le législateur. Se confiant à l'esprit de justice et d'équité, qui, suivant elles, préside toujours à l'élaboration des textes législatifs, elles ont pensé que le mieux était de s'en rapporter au législateur, même si celui-ci était amené à modifier ultérieurement ses solutions.

1. Par exemple si le bail étant extrêmement bref, les parties s'étant contentées de fixer le prix du loyer et la durée de la location, il faudra pour le reste, s'en rapporter aux articles 1713 et suivants du Code civil.

2. V. Planiol, *Traité élémentaire du droit civil*, 6^e édition, t. II, p. 324. « Il n'y a pas d'exagération à dire que les effets du contrat même les plus lointains et les plus imprévus ont été voulus par les parties, car les idées s'enchaînent avec une force logique, et celui qui admet les principes, en admet par cela même les conséquences. Les effets des contrats sont contenus dans l'engagement. »

Elles ont donc accepté, par avance, tous les changements que le législateur apportera au régime législatif du contrat. Par suite, au cours de l'exécution du contrat, les modifications législatives apportées aux dispositions du Code civil réglant cette sorte de contrat, s'imposeront pour l'avenir aux parties, de leur consentement même (1).

En réalité, elles modifient bien des situations juridiques individuelles ; mais ce n'est pas parce que le législateur a le pouvoir de le faire ; mais parce que les parties contractantes ont, par avance, librement choisi et accepté ce régime juridique et les modifications qui pouvaient lui être apportées ultérieurement.

Des trois théories que nous venons d'étudier rapidement, celle de M. Jèze nous paraît donc la plus satisfaisante.

Elle nous amène aux conclusions suivantes (2) :

1° Le législateur ne peut, en aucune façon, toucher aux effets déjà produits d'une situation juridique légalement formée ;

1. Par exemple, si un propriétaire et un locataire, libres d'écarter l'application de l'article 1722 de Code civil, relatif à la résiliation de bail ou à la réduction du loyer au cas de destruction ou de privation de jouissance, ne le font pas, ils sont alors censés s'en être rapportés au système légal en vigueur, au moment où surviendra la destruction ou la privation ; si donc le législateur modifie l'article 1722, la disposition nouvelle s'appliquera au contrat en cours.

2. Nous adoptons les conclusions de M. Louis Rolland, *op cit.*, p. 744.

2° Le législateur peut toujours légitimement modifier, pour l'avenir, les situations juridiques générales ;

3° Le législateur ne peut modifier, pour l'avenir, les situations juridiques individuelles ;

4° Les modifications que le législateur apporte aux textes relatifs à un contrat déterminé, et auxquelles les parties ont implicitement adhéré, peuvent s'appliquer, pour l'avenir, au contrat en cours ; les parties contractantes pouvant être considérées comme ayant donné par avance leur adhésion à cette application.

Lors du vote de la loi du 9 mars 1918, peut-on dire que le Parlement ait entendu faire sienne l'une de ces trois théories ? Question intéressante, mais difficile à résoudre, étant donné la confusion qui généralement présida à l'élaboration de cette loi.

De nombreux membres du Parlement, ne mirent pas en doute la légitimité d'une intervention législative. Pour eux le législateur peut tout faire et notamment, modifier les situations issues du contrat de bail.

Un grand nombre, par contre, proclamèrent leur attachement au principe de l'article 1134 du Code civil et affirmèrent que le législateur ne peut modifier les contrats par voie d'autorité. Mais le contrat de bail ne leur sembla pas semblable aux autres contrats, et l'intervention du législateur, en cette matière, loin d'être contraire à l'article 1134 du Code

civil, leur parut plutôt commandée par la stricte application de ce texte.

C'est qu'en effet, disait-on, le contrat de bail, est un contrat à effets successifs, c'est-à-dire qu'il se renouvelle tous les jours quant aux obligations à la charge de l'une ou l'autre des parties; et comme l'obligation du locataire est corrélatrice de l'obligation du propriétaire, si donc au cours du bail, la jouissance du locataire se trouve atteinte, il doit en résulter une diminution correspondante pour le prix du loyer; or, ni le Code ni les contrats n'ont prévu la situation créée par la guerre, le devoir du législateur est donc de faire ce que les parties auraient certainement fait, si elles avaient prévu, d'assurer cette corrélation dans les obligations des parties contractantes. Ce ne serait pas assurer le respect du contrat que de faire supporter au locataire seul, un risque qu'il n'aurait pas accepté s'il avait prévu la guerre. En réduisant, au contraire, la dette du locataire, on répartit le risque de guerre entre les parties contractantes, on interprète la volonté qu'elles auraient eue si elles avaient prévu la guerre, on respecte aussi la convention conclue puisqu'on empêche qu'elle ne vienne à produire des effets contraires à cette volonté qui ne s'est pas manifestée mais qui se serait, sans doute, affirmée si on avait pu prévoir le conflit.

Telle est la justification que l'on a donnée de la

loi du 9 mars 1918 ; elle représente un effort très sérieux pour mettre cette loi en harmonie avec les principes généraux de notre droit ; mais il ne semble pas qu'elle ait, pourtant, convaincu beaucoup de monde. Que valent donc les arguments qu'elle invoque ?

Ils sont au nombre de quatre :

- 1° Insuffisance du droit commun ;
- 2° Nature particulière du contrat de louage ;
- 3° Imprévision des parties ;
- 4° Équité.

1° De l'insuffisance du droit commun

Il est certain que l'état de guerre entraîne avec soi une diminution générale des ressources (diminution des revenus commerciaux, industriels,...) à laquelle s'ajoute, dans bien des familles, le départ de celui qui en était le soutien. Dans ces conditions, quelle protection le Code civil accorde-t-il à ces hommes mobilisés qui se trouvent engagés dans un contrat de bail de loyer et privés par la guerre, du travail qui leur assurait le paiement du loyer ? Quelle protection assure-t-il à ces chefs d'industrie, qui, à la déclaration de guerre, ont vu leur atelier se vider et qui demeurent engagés dans les liens du contrat de louage des bâtiments de leur industrie ?

Comment pourront-ils s'acquitter de leurs dettes ?

Vont-ils devoir leurs loyers comme si rien n'était changé ?

Il faut reconnaître que les règles du Code civil sont insuffisantes pour résoudre la question, pour tirer ces malheureux locataires de l'embarras où la guerre les a plongés : c'est qu'en effet, l'impossibilité personnelle au preneur, de jouir de la chose louée, ne peut être une cause de résiliation ou de réduction du loyer ; le locataire mis dans l'impossibilité de jouir de l'immeuble loué, par suite des nécessités de la mobilisation, continue à devoir intégralement son loyer.

Cela résulte de l'article 1722 du Code civil et de l'interprétation extensive qu'en a donnée la jurisprudence.

Cet article, en effet, prévoyait uniquement la perte matérielle de la chose louée, et les tribunaux l'ont étendu aux cas de privation matérielle de jouissance.

Mais même avec cette extension de la jurisprudence, l'article 1722 du Code civil ne s'applique qu'aux impossibilités de jouissance dont la cause est inhérente à l'immeuble même, et non à la personne du preneur ; il en résulte que l'obstacle à la jouissance du preneur, né de la position personnelle de celui-ci et non de l'état de la chose louée ne donne droit à la résiliation ni à aucune réduction du prix du loyer.

L'atteinte à la jouissance résultant de la force majeure créée par la guerre, ne peut donc être retenue pour donner ouverture au droit à la résiliation ou à la réduction, que si elle porte sur la chose elle-même ; le locataire n'a droit à rien, si en laissant la chose intacte dans sa matérialité, l'événement de guerre n'a fait que le frapper de l'impossibilité d'en jouir et d'en user conformément à ses prévisions.

Les tribunaux de 1870 ont eu plusieurs fois l'occasion de faire l'application de ces règles. Il a été ainsi décidé que le locataire d'un immeuble situé sur le territoire annexé après la guerre de 1870, expulsé de ce territoire à raison de son option pour la nationalité française, n'est pas fondé à réclamer pour ce motif la résiliation de son bail. « Considérant qu'il ne saurait y avoir lieu dans la cause à l'application de l'article 1722 du Code civil..., qu'en effet, si le contrat de bail est détruit par la perte de la chose louée, et si la perte de son utilité peut être assimilée à sa perte matérielle, elle doit être *inhérente à l'immeuble même et non résulter d'une impossibilité personnelle du preneur*, de jouir de la chose ; que l'immeuble loué... est toujours propre à l'usage auquel il est destiné, qu'il peut être habité ou sous-loué, que l'option pour la nationalité française était... un acte parfaitement libre et dépendant de sa volonté et que la nécessité de quitter Metz n'en était que le résultat ; considérant que le fait libre d'une personne

est le contraire de la force majeure et que dans la cause X... ne subit que les conséquences d'un fait qui lui est personnel, qu'il ne peut donc s'affranchir des engagements par lui contractés... (1) »

Si donc il n'y a pas destruction totale ou partielle de la chose louée, ou privation matérielle de la jouissance, le preneur ne peut espérer obtenir quelque réduction de loyer.

Le locataire, mis dans l'impossibilité d'user de la chose louée, par suite de la mobilisation restera donc débiteur de l'intégralité des loyers échus (2). Il en sera de même du commerçant ou de l'industriel que la guerre aura forcé d'interrompre son exploitation ou qui aura vu sa clientèle disparaître et ses bénéfices diminués (3).

1. Tribunal civil de la Seine, 20 septembre 1871, D. 72.3.36 et Cours Paris, 30 décembre 1873, D. 75.5.276 ; dans le même sens, tribunal du Havre, 10 octobre 1870, S. 71.2.49 : « Attendu qu'en matière de louage l'article 1722 dispose que si pendant la durée du bail la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit..., attendu que si la doctrine a cru pouvoir étendre cette même règle à tous les cas où la force majeure, sans avoir amené la destruction matérielle de l'immeuble, a pour effet de le mettre dans l'impossibilité de servir à la destination en vue de laquelle il a été loué, il doit en être autrement lorsque le cas fortuit sans l'altérer en quoi que ce soit, est exclusivement relatif à la personne du preneur et a pour résultat de l'empêcher seulement de jouir en personne de la chose louée. »

2. Baudry-Lac. et Wahl., *Traité de louage*, t. I (3^e édit.), p. 295 ; Wahl., *Revue trimestrielle*, 1915, p. 358 ; Col. et Capitant, *Droit civil*, t. II, p. 126

3. De l'avis de certains, un autre texte peut intervenir, c'est l'article 1769 du Code civil. En vertu de cet article, le locataire d'un bien rural peut demander une remise du prix de sa location au cas de privation de moitié au moins de sa récolte, due à des cas fortuits, aux événements de guerre, par conséquent. Au fermier privé en partie de sa

Ces conséquences de l'application du droit commun, paraissent bien rigoureuse. Ne convient-il pas de faire quelque chose pour ces locataires ? N'est-il pas naturel que le législateur intervienne pour régler les rapports entre propriétaires et locataires ?

L'insuffisance du droit commun paraît donc certaine ; mais elle ne prouve qu'une chose : la nécessité d'une mesure de protection des locataires.

2° Nature particulière du contrat de louage.

Il y a, dit-on, deux catégories de contrat (1) :

Le contrat à effets immédiats ;

Le contrat à effets successifs.

Comme exemple de contrat à effets immédiats, il y a la vente qui produit ses effets du jour où elle est conclue ; les obligations réciproques des parties contractantes naissent immédiatement du contrat, sans qu'elles puissent être influencées ou modifiées par aucun événement postérieur. Par le seul fait qu'il y a accord sur la chose et sur le prix et à l'instant

récolte, ne peut-on pas assimiler le locataire ayant loué un immeuble à destination industrielle ou commerciale dont la guerre a arrêté l'entreprise ? Mais cette assimilation nous paraît impossible, en face des termes précis de l'article 1769. (L. Rolland, *Revue de droit public*, 1915, p. 724 ; Schaffhauser, *Lois nouvelles*, 1915 ; article signé E. S. dans *le Temps* du 28 janvier 1915).

1. V. rapport de M. Ignace, *Journal officiel*. Documents parlementaires, Chambre, 1915, p. 992 ; Discours Ignace, Chambre, 3 février 1916, *Journal officiel* du 4. Déb. parlem., p. 306 et s. et 2 novembre 1916. *Journal off.* du 3, Déb. parlem., p. 469 et s.

même où se forme cet accord, la propriété qui était entre les mains du vendeur passe immédiatement et d'une façon définitive entre les mains de l'acheteur qui lui doit le prix convenu ; dès ce moment le contrat est parfait, il n'y a plus à y revenir ; les risques qui désormais peuvent atteindre la valeur du bien vendu, frapperont exclusivement le nouveau propriétaire *res perit domino*.

En est-il de même en matière de bail à loyer ? Non, car le contrat de louage est un contrat à effets successifs. Que doit-on entendre par cette expression ? Cela signifie que le contrat de louage va se renouveler tous les jours au point de vue des obligations qui sont à la charge de l'une et de l'autre des parties.

Le bailleur promet de procurer au preneur la jouissance des lieux loués pendant toute la durée du bail ; cette obligation est formulée par l'article 1719 du Code civil en ces termes :

« Le bailleur est obligé par la nature du contrat et sans qu'il soit besoin d'aucunes stipulations particulières :

- 1° De délivrer au preneur la chose louée ;
- 2° D'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée ;
- 3° D'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail. »

Or cette obligation du bailleur est successive ; c'est-à-dire qu'elle se prolonge pendant toute la durée

du bail, elle se renouvelle tous les jours et l'obligation du preneur de payer le prix convenu n'en est que la conséquence et la contre-partie. Aussi lorsqu'une modification dans les conditions de la jouissance se produit au cours de cette jouissance, le locataire devrait pouvoir trouver comme corollaire nécessaire de l'atteinte dont il souffre, le droit de réduire la prestation à laquelle il est tenu.

Dans ces conditions, que devient cette obligation successive légitimement et justement contractée, lorsqu'au cours du bail, par suite d'un cas de force majeure résultant de la guerre la jouissance de la chose louée se trouve modifiée dans des conditions telles qu'elle n'est plus du tout celle que les parties avaient prévue au moment où elles ont contracté ?

Le Code civil n'assure l'existence de cette obligation successive qu'au cas de destruction totale ou partielle de la chose louée et, ajoute la jurisprudence, au cas de privation matérielle de la jouissance ; mais pour toutes les autres situations où il est porté atteinte à la jouissance du preneur, le Code civil est muet.

Il est donc de toute évidence, conclut-on, qu'il est indispensable que la loi intervienne pour assurer le juste équilibre de la balance des obligations réciproques du preneur et du bailleur.

Il nous semble que le point de départ de ce raisonnement n'est pas exact. Sans doute, les auteurs

sont généralement d'accord pour déclarer que le contrat de bail est un contrat successif⁽¹⁾. Mais nous ne croyons pas qu'ils donnent à ce mot successif le sens que M. Ignace veut lui donner :

Le contrat de bail est dit successif non pas parce qu'il va se renouveler tous les jours au point de vue des obligations qui sont à la charge de chacune des parties, mais parce que l'exécution des obligations, que le contrat de bail met à la charge des parties, ne peut se faire en un trait de temps qu'elle se continue durant toute la durée du bail. Ce qui est successif, ce ne sont pas les obligations mais leur exécution.

Le contrat successif n'est pas celui qui se dissout et se reforme chaque jour. « Il a autant d'unité que tout autre contrat ; ce qui y est successif, ce sont les prestations réciproques ; la conséquence de caractère successif, c'est que chaque jour, chacune des parties

1. Colin et Capitant, *Droit civil*, t. II, p. 507 : « Le louage est un contrat successif, s'exécutant par des actes répétés et réciproques de jouissance et de paiement des loyers, lesquels se servent de cause, les uns aux autres, si bien que si l'usage et la jouissance ne peuvent avoir lieu le loyer n'est pas dû. »

Guillouard, *Louage*, t. I, p. 14 : « Le bail constitue soit de la part du preneur, soit de la part du bailleur, l'acquisition d'un droit successif : pour l'un, le droit de jouir de la chose ; pour l'autre, le droit parallèle de recevoir les loyers pendant la toute durée du bail. »

Wahl *Traité de Louage*, t. I, p. 3 « L'obligation du vendeur est instantanée et s'exécute par la livraison de la chose, tandis que l'obligation du bailleur est successive et se prolonge pendant toute la durée du bail. »

Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, t. II, p. 541 : « Cette obligation (du bailleur) est une obligation de faire qui est successive, c'est-à-dire qui se prolonge pendant toute la durée du bail. »

a une obligation à remplir. Le contrat est aussi intangible que les autres » (1).

De plus si l'on peut dire qu'il doit y avoir concordance entre les obligations du bailleur et celle du preneur, il ne faut pas oublier que le bailleur est seulement tenu de procurer la jouissance des lieux loués au preneur durant le bail, de tenir l'immeuble loué à la disposition matérielle du locataire, mais qu'il n'est nullement garant de l'utilité plus ou moins grande que cette jouissance peut donner au preneur.

En conséquence et en raison même du caractère successif du contrat de bail, le preneur doit payer son loyer quand le bailleur remplit ses obligations, c'est-à-dire, quand le preneur a la jouissance des lieux loués (2).

1. Wahl, *la Législation civile de la gurre* (*Revue trimestrielle du droit civil*, 1916, p. 291).

2. Voici comment M. Beauregard, à la Chambre des députés, s'exprime sur le caractère successif du contrat du bail.

«... Nous avons l'heureuse fortune de nous trouver en présence d'un contrat successif, qui, par conséquent, chaque jour se renouvelle. Monsieur le rapporteur a l'idée que l'Etat a le droit d'intervenir entre deux renouvellements et d'intercaler en quelque sorte au moment où le contrat reprend vie, les dispositions interprétatives qu'il jugera les meilleures...

... Il est successif, oui, en ce sens qu'il sera ou ne sera pas; mais, s'il est, les conditions de son existence sont déterminées dès le début, une fois pour toutes; vous ne pouvez les changer. Il est évident que si la chose disparaît, le contrat disparaîtra que si le preneur ne paye pas, le bailleur pourra faire disparaître le contrat; mais si le contrat se renouvelle, les conditions de son renouvellement sont fixées d'avance et vous ne pouvez rien changer » (*Journal officiel* du 4 mars 1916. Débats *in extenso*, Chambre des députés, p. 482).

3^e Imprévision des parties

Cette théorie a reçu de la jurisprudence, de nombreuses applications, en matière de fournitures, et dans les conflits survenus entre les villes et les compagnies d'éclairage et de chauffage au gaz : ces compagnies ont passé avec les villes, des traités spéciaux appelés concessions, pour assurer l'éclairage des villes et des particuliers, moyennant des prix fixés dans la convention. Comme il faut tenir compte des nécessités de l'amortissement des constructions et du matériel, ces contrats sont faits pour une durée assez longue, vingt, trente, quarante et parfois cinquante années. Or il est advenu que le charbon, matière première indispensable à l'usine à gaz, a subi, du fait de la guerre, une hausse de prix très considérable ; les compagnies ont, alors, soutenu que ces prix dépassaient leurs prévisions et qu'elles croyaient devoir réclamer, malgré les dispositions du contrat, une augmentation du prix du gaz. La juridiction compétente en cette matière (le conseil de préfecture) a admis, dans de nombreux cas, le raisonnement des compagnies et accordé des augmentations de prix du gaz.

Dans ces conditions, dit M. Ignace (1), comment ce qui peut être permis à ces compagnies du gaz,

1. Discours Ignace, Chambre, 2 novembre 1916, *Journal officiel* du

3. Débat parlement., p. 471.

nous serait-il reproché ? Si l'on reconnaît à ces puissantes compagnies le droit d'obtenir des modifications à leur contrat, en invoquant l'imprévision, on ne peut équitablement venir nous accuser de méconnaître la force obligatoire des conventions lorsque nous voulons venir au secours des locataires malheureux. Comment pourrait-on nous accuser de vouloir déchirer les contrats, quand nous ne faisons pas autre chose que d'invoquer à la base de la loi nouvelle, les arguments invoqués par ces compagnies à l'appui de leurs prétentions ?

« Donc, conclut-il, on peut en matière de force majeure invoquer la théorie de l'imprévision et procéder par voie d'interprétation de la volonté présumée des parties, sans risquer de se voir jeter l'anathème réservé à ceux qui déchirent illégalement les contrats ; nous ne faisons pas autre chose que de faire entrer dans la loi des loyers, un principe dont on se prévaut journellement devant les tribunaux administratifs. »

Cette théorie de l'imprévision forme le principal et aussi le plus intéressant des arguments invoqués pour la légitimation d'une intervention législative dans les rapports des contractants. Mais pour en apprécier la valeur il nous faut examiner avec quelques détails dans quelle mesure et pour quelles raisons, les tribunaux administratifs font l'application de cette théorie dans certains conflits.

En principe, dans les rapports entre l'administration et les entrepreneurs et fournisseurs liés par un marché de service public, la convention fait la loi des parties. Le principe élémentaire, le respect de la parole donnée, proclamé dans l'article 1134 du Code civil, reçoit son application aussi bien dans les contrats intervenus entre l'Etat et les particuliers, que dans les contrats entre particuliers. Tout contrat a des chances de gain et des chances de perte ; et la survenance d'un aléa défavorable, n'autorise pas la partie qui en souffre à l'invoquer pour se dégager de ses obligations ou réclamer une modification du contrat.

Le Conseil d'Etat dans son arrêt du 8 février 1918 (Société d'éclairage de Poissy) affirme ce principe en matière de marché de fournitures :

« Considérant qu'en principe, le marché de fournitures règle d'une manière définitive jusqu'à son expiration, les obligations respectives des fournisseurs et de l'administration, que le fournisseur est tenu d'exécuter son contrat dans les conditions qui y sont précisées, et moyennant la rémunération stipulée ; que la variation des prix des matières premières à raison des circonstances économiques constitue un aléa du marché qui peut, suivant le cas, être favorable ou défavorable au fournisseur, et demeure à ses risques et périls, chaque partie étant réputée avoir tenu compte de cet aléa dans les calculs et

prévisions qu'elle a faits avant de s'engager. »

Mais à côté de ces aléas ordinaires, qui restent à la charge des parties contractantes, il y a les aléas extraordinaires, événements de force majeure, pour lesquels les dispositions du contrat ne sauraient être appliquées purement et simplement. Et c'est précisément sur ce point de savoir ce quel'on doit entendre par aléa extraordinaire, que la jurisprudence du Conseil d'Etat, en introduisant dans le droit administratif la théorie de l'imprévision, se montre plus large que celle des tribunaux judiciaires. Cette théorie se rattache à une notion administrative de la force majeure, beaucoup plus souple que n'est la notion civiliste.

La théorie civiliste du contrat est que toutes les éventualités possibles sont censées avoir été prévues par le contractant qui s'engage à une prestation (1). Par suite, ne constituent un cas de force majeure, que les événements (dont la cause est indépendante de la volonté des parties) rendant l'exécution de l'obligation impossible. C'est cette *impossibilité absolue d'exécution* qui constitue la force majeure, en droit civil (2) (art. 1148 du Code civil).

La théorie administrative, au contraire, est que les contractants ne sont censés avoir prévu que les éventualités habituelles d'après le droit commun de

1. Haurion, note sous Conseil d'Etat, 30 mars 1916, S. 1916. 3. 17.

2. V. note Wahl sous Cass., 4 août 1915, S. 1916.1.17.

la vie, lequel s'établit avant tout dans l'état de paix ; en conséquence, les événements qui ne sont pas censés avoir été prévus par les parties parce qu'ils ne sont pas habituels dans le droit commun de la vie, jouent le rôle de cas de force majeure (1). Il en sera ainsi des événements qui rendent, pour l'un des contractants, l'exécution du contrat plus difficile ou plus onéreuse, qu'il n'avait pu raisonnablement le prévoir lors de la passation du contrat.

Donc le cas de force majeure, comprend, en droit administratif non pas seulement l'événement rendant l'exécution du contrat absolument impossible (ce qui constitue la force majeure, en droit civil) mais *tout événement n'ayant pu raisonnablement être prévu par les parties lors de la passation du contrat, et troublant gravement l'économie du contrat, en en rendant l'exécution plus difficile ou plus onéreuse.*

Cette idée est nettement marquée dans un arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 1918 (Société d'éclairage de Poissy (2)) : « considérant que... la hausse survenue au cours de la guerre actuelle dans le prix du charbon, qui est la matière première de la fabrication du gaz, s'est trouvée atteindre une proportion telle que, non seulement elle a un caractère exceptionnel, dans le sens habituellement donné à ce terme, mais qu'elle entraîne, dans le coût de la fabri-

1. Note Hauriou précité.

2. *Revue du droit public*, 1918, p. 248.

cation du gaz, une augmentation, qui, dans une mesure déjouant tous les calculs, dépasse, certainement les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par la partie, lors de la passation du marché..., que par suite du concours des circonstances ci-dessus indiquées l'économie du contrat se trouve absolument bouleversée... »

Mais pour quelles raisons le Conseil d'Etat a-t-il cru devoir s'écarter à ce point des principes du droit civil ? C'est que les marchés de service public (concession, marché de travaux publics, marché de fournitures) sont, avant tout des contrats de bonne foi et qu'ils doivent l'être tant du côté de l'Etat que du côté de son co-contractant ; ce ne sont pas à la différence des contrats passés entre particuliers, « des contrats de spéculations dans lesquels l'une des parties puisse, allant jusqu'au bout de son droit, ruiner celui qui a traité avec elle ; il doit exister dans l'intérêt même du service public un juste « équilibre », une sorte d' « équivalence honnête » entre les obligations du concessionnaire et les bénéfices qu'il retire de son contrat » (1).

1. Larnaude, note, *Gazette des tribunaux*, 19 février 1916. Voir aussi arrêts du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure du 10 novembre 1915, *Gaz. des tribunaux*, 16-18 février 1916.

«... Vu que... la concession n'est en réalité qu'une délégation du soin de gérer le service sous certaines conditions... que les avantages accordés au concessionnaire, modérés en vue de faciliter l'usage du service aux habitants, excluent la possibilité de gros bénéfices que pourrait espérer une industrie libre, mais par contre que les charges

Puis ce sont des contrats d'une nature particulière où l'élément contractuel est subordonné à l'élément de service public et à la nécessité d'assurer ce service.

Il faut avant tout que le service se fasse, or il ne se ferait pas si l'on s'en remettait aux solutions pures du Code civil, à la théorie de l'article 1.148 du Code civil, à la théorie du cas de force majeure, amenant la résolution du contrat (1).

L'exécution du contrat étant nécessaire pour le fonctionnement régulier ininterrompu, continu, d'un service public, il faut que le fournisseur, l'entrepreneur sache bien qu'il ne doit pas se laisser arrêter dans l'exécution du marché par les difficultés exceptionnelles qu'il pourra rencontrer. Ces difficultés exceptionnelles — si on ne pouvait raisonnablement les prévoir en passant le marché et si elles ont profondément modifié les conditions dans lesquelles le contrat devait être exécuté, — pourront être invoquées pour obtenir une modification aux clauses du

sont limitées en proportion des avantages ; que la base essentielle des conditions financières de la délégation, c'est l'équivalence entre les obligations du concessionnaire et les bénéfices qui lui sont promis, l'existence d'un juste équilibre entre les charges et les avantages, que cet équilibre exige que ces charges soient limitées aux aléas, aux risques que le concessionnaire aura dû envisager, dont il aura dû faire entrer dans ses calculs la possibilité, l'imminence, l'importance... »

1. V. Conclusion de M. Corneille, commissaire du gouvernement (affaire de la Société d'éclairage de Poissy) (*Revue du droit public*, 1918, p. 244).

contrat pour obtenir une indemnité de l'administration (1). C'est que l'idée de *continuité* et de *régularité* domine l'exécution du marché destiné à assurer le fonctionnement d'un service public (2). C'est donc l'intérêt général d'un service public à assurer avant tout, qui explique et justifie cette subordination de l'élément contractuel à l'élément de service public (3).

1. V. G. Jèze, Régime des marchés de service public (*Revue du droit public*, 1918, p. 227).

2. Conclusions de M. Corneille précitées p. 246 : « Il convient avant tout de décider que la compagnie est tenue d'assurer le service concédé. Pourquoi ? Avant tout, *parce qu'il s'agit d'un service public*. Dans tout contrat intéressant le fonctionnement même des services publics l'Etat ne contracte pas comme un simple particulier. Il ne cherche pas à gérer des intérêts tout restreints, des intérêts d'individualité, des intérêts individuels. Il contracte pour une collectivité, pour le public, pour les usagers du service public, pour l'intérêt collectif et général. Et alors, toutes les fois qu'il passe véritablement un marché de service public, il fait quelque chose d'autre que ce que fait un contractant ordinaire, un contractant du Code civil ou du Code de commerce. Puisqu'il fait quelque chose d'autre que ce contractant ordinaire, il ne faut pas appliquer à ce quelque chose les mêmes règles qu'aux contrats de droit commun ; c'est la logique et par suite, c'est le droit.

De là est née l'idée, qui est la base de tout le droit administratif moderne, qu'il y a dans le contrat de service public, une situation juridique différente de celles qui font l'objet du titre des obligations du Code civil, situation qui doit se traduire par des différences de principes. Et puisque le service public est fait pour donner satisfaction régulière et continue à des besoins collectifs, qui durent tant que dure la collectivité (non appelée à disparaître comme les individus) *la continuité est de l'essence du service public...* Si la continuité est de l'essence du service public, le marché passé en vue d'un service public, doit avant tout s'il a été conclu pour une certaine durée, continuer à produire ses effets. Ce principe de continuité opposé au fait de résiliation brusque est donc un élément essentiel de droit en ce qui concerne les marchés de service public... »

3. V. Hauriou, note du Conseil d'Etat, 30 mars 1916, S. 1916.3.17.

Or, si nous revenons au contrat de bail à loyer, pouvons-nous dire qu'à la base de ce contrat comme à la base des contrats de service public, il y a un intérêt supérieur, devant lequel, le contrat doit perdre de sa rigidité en permettant une interprétation plus large de ses dispositions ? Il nous semble qu'après le rapide aperçu de cette théorie de l'imprévision dans les contrats administratifs (1) que nous avons donné, la réponse est aisée : nous ne trouvons plus dans le contrat de bail, ces caractères spéciaux, qui autorisaient le juge administratif, en face d'événements imprévus, à modifier les conditions d'application du contrat. Dans le contrat de bail les intérêts en cause ne sont que des intérêts privés, limités à la personne des contractants. Puis il n'est peu question ici de juste « équilibre » à assurer, d'« équivalence honnête » à obtenir entre les charges et les avantages. Chaque partie, le jour de la formation du contrat a estimé que les avantages qu'elle retirerait du contrat, compenseront les charges qu'elle aurait à subir ; mais de même qu'elle a bien entendu conserver, pour elle, dans leur intégralité, tous les avantages imprévus au moment de la formation du contrat qui dans la suite sont survenus, de même elle a dû prévoir qu'elle aurait à subir certains aléas et qu'il pourrait arriver qu'en dehors des événements fortuits qui

1. Pour plus de détails voir Pierre Saint-Marc, *De l'imprévision dans les contrats administratifs*, thèse de Paris, 1918.

lui assurent un recours contre son co-contractant, d'autres événements imprévus pourraient surgir qui augmenteraient ses charges. Cela tient au caractère spéculatif du contrat de bail.

Sans doute, il est permis aux tribunaux d'apprécier la volonté des parties, et de leur attribuer l'intention de ne pas avoir voulu contracter pour des cas exceptionnels ; c'est la fiction de la clause *rebus sic stantibus* (1) ; et en somme la théorie de l'imprévision se ramène à sous-entendre cette clause. Mais c'est aux tribunaux à faire l'application de cette théorie, et non au législateur, car les questions d'interprétation de volonté ne peuvent être tranchées par voie de dispositions générales ; elles constituent essentiellement des cas d'espèce.

4 L'Équité

Devant la faiblesse des arguments invoqués, certains parlementaires ont fait appel à l'équité.

« Au nom de l'équité vous estimez que les circonstances sont telles qu'il faut ouvrir assez largement la possibilité des résiliations ; vous êtes d'avis qu'il faut pouvoir accorder assez largement des diminutions de loyer, même des suppressions. Vous voulez

1. Voir Wahl, note sous Cassation 4 août 1915, S. 1916.1.17 et *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916 ; Wahl, *la Législation civile de guerre* p. 290 et 292.

aussi que des délais puissent être accordés assez amplement. Je l'accepte, parce que vous êtes en présence d'une nécessité absolue de régler la question en équité et que vos mesures tendent à ce but... (1) »

Mais, ainsi que le fait remarquer M. Wahl (2), « quand on en est réduit à invoquer l'équité pour arriver non seulement à modifier le droit, mais à dispenser un débiteur d'une obligation volontairement assumée et qui était la compensation d'avantages qu'il a reçus, quand on se base sur l'équité pour transformer un bailleur en un donateur forcé, c'est vraiment que les arguments sérieux font défaut ».

Ce soi-disant argument tiré de l'équité n'a, du reste, pas grande valeur, car que prouve-t-il ? La nécessité d'une intervention législative dans les rapports des locataires et des propriétaires ? Non pas, mais seulement la nécessité, en face des troubles de toute nature créés par la guerre, d'une protection du locataire ; or, cette protection peut se manifester de toute autre manière que par la rupture brutale des conventions. S'il était démontré que seule cette dernière solution fût capable d'aboutir au résultat voulu, alors la considération d'équité vau-

1. Beauregard, Chambre, 3 mars 1916, *Journ. off.* du 4, p. 482.

2. Wahl, *Revue trimestrielle du droit civil*, 1906 ; la *Législation civile de la guerre*, p. 292.

drait pleinement. Mais s'il est une autre solution, qui ne fit aucune entorse, aux principes généraux du Code civil; alors sans hésitation, nous donnerons la préférence à cette dernière.

CHAPITRE V

CONCLUSION

Les différents arguments que nous venons d'étudier, et tendant à justifier l'intervention du législateur dans les rapports des locataires et des propriétaires, ne nous paraissent donc pas avoir une grande valeur ; ils laissent subsister, sans le justifier, à l'encontre de la loi du 9 mars 1918, le double reproche :

1° De modifier les effets régulièrement produits des contrats. En effet, en ce qui concerne les loyers échus, la loi nouvelle intervient pour effacer le passé, pour faire remise au locataire de sa dette de loyers, contre le gré du propriétaire ; elle touche donc à des situations juridiques régulièrement acquises, et cela, le législateur n'a pas le droit de le faire ; en somme, il fait au locataire « une donation avec l'argent et le local du propriétaire, c'est-à-dire, avec le bien d'autrui. Politiquement et socialement, une mesure de ce genre est très grave. Elle constitue un précédent des plus dangereux. Juridiquement, et

c'est cela seulement, qui nous importe, pour le moment elle est inadmissible » (1).

2° De modifier les situations juridiques individuelles créées par la volonté des contractants. Ainsi en est-il des dispositions de la loi relatives à la prorogation sur la demande du locataire, des baux et locations verbales (titre IV), aux exonérations et réductions de loyers pour l'avenir (titre II), et aux résiliations (titre I). Notamment en ce qui concerne la réduction des loyers à échoir, le procédé employé par le législateur est des plus incorrects. Ce qui aurait été régulier, c'était une modification de l'article 1722 du Code civil; la nouvelle disposition se serait alors appliquée à tous les baux en cours, pour l'avenir, à condition que les parties n'aient pas, dans le contrat, écarté l'application de cet article.

Le législateur n'aurait fait, alors, qu'appliquer l'idée que nous avons précédemment indiquée (2), d'après laquelle, les parties qui en passant un contrat, se réfèrent implicitement ou explicitement au système légal prévu et organisé par la loi pour cette sorte de contrat, sont censées avoir adhéré, par avance, à toutes les modifications apportées par le législateur à ce système.

Il était, sans doute, utile et opportun, de venir en

1. L. Rolland, *Rev. du droit public*, 1915, p. 750 et 1918, p. 261 et 262.

2. V. p. 50 et 51.

aide aux locataires qui ne pouvaient invoquer l'article 1722 du Code civil ; mais il fallait trouver un mode de protection, qui fût en harmonie avec les principes généraux de notre droit et qui ne consista pas à violer « la règle solennellement posée par l'article 1134 du Code civil, d'après laquelle les conventions sont la loi des parties, règle qui paraît élémentaire, mais qui a été une conquête lente et difficile sur la barbarie » (1) :

Il semble que la plupart des députés et sénateurs qui ont voté la loi du 9 mars, se sont bien rendu compte qu'ils portaient atteinte aux principes essentiels de notre droit (2). Mais il semble aussi qu'ils s'y soient résignés comme au seul moyen de sortir d'une situation inextricable (3) ; la loi qu'ils ont faite leur a paru la seule solution possible au difficile problème des loyers. L'adoption, de cette solution a de plus, été facilitée par un courant d'opinions peu favorables aux propriétaires.

Non seulement, le parti socialiste, adversaire de la propriété privée, et représentant une force impor-

1. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, p. 291.

2. Jénouvrier, Séance du 28 juillet 1916. Sénat, *Journ. off.*, du 29. Déb. parlem., p. 761: « cela est vrai ; l'article 1134 du Code civil, fondement de toutes les sociétés, respect de la parole, nous l'anéantissons !... »

3. De Las-Cases, Séance du 27 juillet 1916, Sénat. *Journ. off.*, du 28. Déb. parlem., p. 718: « Si nous faisons échec au principe que les conventions font la loi des parties, c'est parce qu'il y a des circonstances plus fortes que les hommes, c'est parce qu'il y a des faits devant lesquels il faut évidemment s'incliner. »

tante au Parlement, s'est naturellement constitué le défenseur acharné des locataires, et l'accusateur des propriétaires, mais, de plus, depuis plusieurs années ces derniers n'avaient pas une bonne presse (1) ; on leur reprochait vivement leurs agissements d'avant-guerre : augmentation graduelle des loyers après la fin de chaque période, par spéculation sur les ennuis et les frais d'un déménagement ; augmentation des loyers, par suite de l'embellissement des villes ou de l'installation de nouvelles voies de communication ; augmentation des loyers des commerçants, en raison de la plus-value que le fonds de commerce aurait acquise par le développement de la richesse publique ou par le travail du commerçant lui-même... (2). Il en était résulté un état d'esprit assez général, tout à fait défavorable aux propriétaires et que certains ont appelé *l'esprit de revanche* (3).

1. Jean Bon, Séance du 13 avril 1916. Chambre, *Journ. off.*, du 14. Débats parl., p. 916 : « ...Le populaire... trouve que depuis vingt-cinq à trente ans, les propriétaires vont « un peu fort ».

2. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, p. 291 et 292.

3. Lauche, Séance du 7 mars 1916. Chambre, *Journ. off.* du 8. Déb. parl., p. 510 : « Il faut tenir compte de cet état d'esprit créé par une exploitation éhontée, surtout depuis une dizaine d'années. Depuis une dizaine d'années, à Paris, les loyers ont augmenté considérablement : c'est la loi du propriétaire qui a été imposée, il n'y a pas eu de liberté de contrat, le locataire était obligé de subir les prétentions du propriétaire. Les propriétaires en ont abusé et plus qu'abusé ; dans les quartiers ouvriers, on a augmenté les loyers dans des conditions que je pourrais qualifier de scandaleuses, ... et c'est justement parce que nous avons subi ces augmentations constantes que les locataires se sont trouvés dans cet état d'esprit que je puis appeler l'esprit de revanche. »

Quand on voulut alors régler la question des rapports entre locataires et propriétaires, durant la guerre, on se trouva en présence, d'une part, de la foule des locataires pour lesquels on éprouvait la plus vive sympathie, et qui prenaient figure d'innocentes victimes de la rapacité des propriétaires, et d'autre part, du groupe des propriétaires vus avec la plus grande malveillance ; par suite la solution qui vint, naturellement à l'esprit, consistait à diminuer les obligations du malheureux locataire aux dépens de l'impitoyable propriétaire ; elle avait bien le défaut de n'être pas très juridique, mais cette considération pouvait-elle peser d'un poids bien lourd dans l'esprit de nos législateurs en face du grand avantage qu'avait la solution adoptée de résoudre facilement le problème, dans un sens conforme au sentiment public ?

Telles sont les conditions dans lesquelles fut votée la loi du 9 mars 1918, loi essentiellement politique, et à l'occasion de laquelle les considérations juridiques passèrent au second plan.

A notre sens, la solution à donner au problème des loyers aurait dû être toute autre, et quoique l'intérêt de la question ait diminué, puisque celle-ci a été tranchée par la loi du 9 mars, nous nous permettons d'exposer très brièvement, comment nous comprenons ce problème, et dans quel sens, à notre avis, il aurait dû être résolu.

En raison même de leur périodicité, les loyers constituent une dette qu'il est normal de payer sur les revenus ; et s'est la diminution ou la disparition de ces revenus, par suite de la mobilisation du locataire ou pour toutes autres raisons tenant à l'état de guerre, qui a créé la question des loyers en mettant le locataire dans l'impossibilité de payer ses loyers ou tout au moins en lui rendant très difficile le paiement. Il suffit donc pour que cette question soit résolue, que le locataire recouvre tout ou partie de ses revenus. Ce résultat serait atteint si cette perte de revenus, par suite de la guerre, était déclarée dommage de guerre et comme telle, soumise à une réparation intégrale.

Il n'y aurait pas eu de difficultés, et même la question ne se serait pas posée, si le principe de la réparation intégrale de tous les dommages de guerre, avait été admis. Mais nous en sommes loin ; le Parlement dès le mois de décembre 1914 a bien affirmé « le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre » (art. 12, loi du 26 décembre 1914), mais il s'en est tenu jusqu'ici à cette déclaration de principe, puisque la loi spéciale qui devait déterminer les conditions d'exercice de ce droit n'a pas encore été votée (1) ; et les discussions

1. Le Sénat a voté le 22 décembre 1917, un projet de loi correspondant, à peu près, aux desiderata du « Comité national d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre » ; mais

qui ont déjà eu lieu tant à la Chambre des députés qu'au Sénat laisse prévoir qu'il n'y aura que le dommage matériel direct à ouvrir un droit à la réparation.

Au point de vue général, nous ne comprenons pas cette limitation du droit à la réparation intégrale, étant donné la force des arguments que l'on a invoqués (1).

Elle nous paraît encore moins justifiée, au point de vue spécial qui nous occupe, par suite de l'ini-

(e projet de loi voté par la Chambre le 28 octobre 1916, était très déférent et restreignait beaucoup, l'exercice du droit à la réparation Voir le fascicule Aa du Comité nat...)

1. V. sur la question des dommages de guerre, les intéressantes études du « Comité national d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre ».

Rappelons que les principaux motifs que l'on a donnés à ce droit de réparation sont : 1° La faute de l'Etat ; 2° la solidarité économique ; 3° la solidarité nationale (patriotique) ; 4° l'égalité des citoyens devant les charges publiques ; 5° l'enrichissement sans cause (gestion d'affaires, risque social) ; 6° l'analogie avec le jet (Larnaude, fascicule O, p. 7) : «... J'ai entendu... un de nos meilleurs jurisconsultes, M. Lyon-Caen, raisonner ainsi : « il y a dans notre législation commerciale, quelque chose qui ressemble singulièrement à notre hypothèse. Lorsqu'un navire se trouve en perdition, on jette des marchandises à la mer pour le sauver, ... eh bien, quand on a jeté des marchandises appartenant aux uns et aux autres, ce ne sont pas ceux-là seuls qui vont supporter les conséquences du jet, on va faire contribuer tout le monde... »

Ces explications n'ont pas toutes la même valeur (voir à ce sujet, ce fascicule, la fascicule (K) et (O) (1). Certaines sont très intéressantes ; et il est certain que leur réunion forme un puissant argument en faveur de la thèse de la réparation intégrale des dommages de guerre. Leur force même, leur a été reprochée comme un défaut : « Toutes ces explications sont bonnes, mais enfin elles ont toutes un point faible ; en les poussant à bout, logiquement nous arriverions forcément à la péréquation des charges complètes, ce que nous ne voulons pas, ce qui est impossible pratiquement » (Larnaude, fascicule (O).

quité qui résultera de ce que le propriétaire qui aura eu son immeuble détruit par les obus (ou pour toutes autres raisons provenant de l'état de guerre), aura droit à la réparation du dommage subi, alors que l'occupant (locataire ou propriétaire) d'un immeuble, resté intact matériellement, mais dont la jouissance matérielle ou l'utilité de cette jouissance aura été rendue impossible par suite de la guerre, n'aura droit à aucune indemnité. Or on a trouvé équitable, à l'occasion de l'article 1722 du Code civil, d'assimiler à la destruction de la chose la privation matérielle de la jouissance de la chose louée, et si on n'y a pas assimilé la privation de l'utilité de la jouissance, ce n'est pas qu'en équité. on ne trouve pas cette assimilation désirable, mais uniquement parce qu'en face des termes de l'article 1722, si la première assimilation était déjà difficile, la deuxième était impossible ; mais il n'en reste pas moins que les trois hypothèses (destruction, privation de jouissance, et inutilité de la jouissance) méritent, en toute justice, le même traitement. Pourquoi, lorsqu'il s'agit de dommages de guerre, vient-on alors nous affirmer, au nom de l'équité, que seule, la destruction matérielle devra donner lieu à une réparation. Pourquoi ce qui est juste, lorsqu'il s'agit des rapports juridiques entre deux particuliers, ne l'est-il plus lorsqu'il s'agit des rapports juridiques entre l'Etat et un particulier ?

Il nous paraît donc bien évident que les privations de jouissance et les jouissances inutiles, de même que les destructions, par suite de la guerre, auraient dû être déclarées dommage de guerre et comme telles soumises à une réparation intégrale.

Qu'on ne vienne pas nous dire que la réparation de tels dommages grèverait trop lourdement le budget de l'Etat, et qu'il y a une véritable impossibilité financière à admettre cette solution ! Il nous paraît juridiquement énorme que l'on puisse faire dépendre l'existence d'un droit de créance, du montant de cette créance, ou de la fortune du débiteur. Qu'importe la somme à laquelle puisse monter le total des créances en réparation de dommages, si la stricte justice exige la reconnaissance de ce droit.

On objecterait, peut-être encore, que les locataires ayant reçu de l'Etat l'indemnité représentative de la réparation du dommage subi par suite de la guerre, et ayant pu ainsi payer le montant de leurs dettes locatives aux propriétaires, ceux-ci toucheraient, de ce fait, l'intégralité de leurs loyers, comme en temps normal, et qu'ainsi, jouissant d'une situation privilégiée, la propriété serait le seul placement n'ayant subi aucune diminution du fait de la guerre, n'ayant pas contribué, même pour la plus petite part, aux pertes subies et consenties par tous ?

Cette objection, très juste, nous montre, qu'à côté

de la question des dommages de guerre, l'état de guerre soulève une deuxième question, qui tout en n'étant pas spéciale à cette période, y prend cependant une ampleur inconnue en temps de paix ; c'est la question du *prélèvement d'une portion de la plus-value de la propriété immobilière au profit de la collectivité créatrice de cette plus-value* ; ce qui, pour l'état de guerre, peut se traduire : *participation de la propriété aux charges de la guerre*.

De même en effet qu'il serait juste, l'augmentation de valeur des immeubles, provenant, généralement et en grande partie, des travaux publics faits pour l'embellissement des cités, l'amélioration des moyens de transports, d'éclairage..., que la collectivité, auteur de ces travaux, et par suite, créatrice de la plus-value, puisse prélever une portion de cette plus-value ; de même, les lourdes dépenses faites par le pays, d'abord pour arrêter la marche de l'envahisseur, puis pour libérer les régions occupées par l'ennemi. donnant aux immeubles, protégés ou libérés de toute atteinte, une plus-value, ou tout au moins leur évitant une moins-value certaine, il serait très équitable que l'état *prélève* sur la valeur de ces immeubles, une *somme représentative de la part pour laquelle ces immeubles auront profité des dépenses de guerre*.

Nous sommes ainsi amenés à conclure que la question des loyers, durant la guerre, n'est qu'un côté du

problème de la réparation des dommages de guerre, et du problème de la plus-value immobilière. Que l'on comprenne dans les dommages de guerre ouvrant le droit à la réparation, les dommages subis par le locataire, résultant des empêchements à sa jouissance effective et efficace, par suite de circonstances tenant à l'état de guerre, que la réglementation de la plus-value immobilière (1) ait pour conséquence la participation de la propriété aux charges de la guerre, et la question des loyers, durant la guerre, se trouvera résolue.

1. Cette question de la plus-value immobilière a été soulevée devant le Parlement.

V. *Suprà*, p. 37, et *Journal off.* du 14 avril 1916. Débats parlementaires de la Chambre, p. 917 : discours de M. Jean Bon : « Il y a un problème qu'on n'esquivera pas dans cette discussion ; c'est le problème de la plus-value. Il faudra bien l'évoquer, et, si on peut le résoudre, il faudra savoir comment la collectivité peine et travaille pour le seul profit des propriétaires d'immeubles... »

TITRE II

Des exonérations et réductions de loyers, par suite de force majeure résultant de la guerre

La guerre, en elle-même, n'est pas une cause de réduction pour les loyers. Un locataire ne peut se fonder sur l'état d'hostilité pour se refuser au paiement de la somme convenue au contrat de bail. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point.

Les nombreux décrets moratoires qui se sont succédés durant cette guerre confirment cette solution, puisqu'ils n'accordèrent à certains locataires, que des délais de paiement. La loi du 9 mars 1918, elle-même, implique le même principe, car si elle exempte, en certains cas, le preneur du paiement des loyers, ce n'est que dans certaines conditions, dont certains locataires doivent faire la preuve, et qui chez d'autres, sont présumées.

L'ancien droit était dans le même sens (1).

1. V. un arrêt de Parlement de Grenoble du 19 janvier 1650, cité par Charier, *la Jurisprudence de Guy-Pape*, 2^e édit. 1779, liv. IV, sect. VI, art. 3, p. 243.

L'opinion contraire serait du reste aussi injuste qu'anti-juridique, car en vertu du principe d'après lequel, la force majeure n'éteint les obligations que si elle constitue un obstacle absolu à son exécution (1), la guerre ne pourrait entraîner l'exonération des loyers que si elle donnait lieu à une force majeure rendant définitivement impossible ce paiement ; or, si le paiement d'une somme d'argent peut être entravé temporairement, on ne conçoit pas qu'il puisse l'être définitivement (2).

Donc le preneur, d'une façon générale, ne peut être dispensé de payer son loyer. Mais le Code civil, à raison du caractère successif du contrat de louage, c'est-à-dire de la corrélation qui doit exister entre l'exécution des obligations du bailleur et celle des obligations du preneur, a admis deux ordres de circonstances pouvant dispenser le preneur du paiement de son loyer : la destruction et le trouble.

Nous étudierons et préciserons ces deux notions, ainsi que l'extension que la jurisprudence a donnée au sens du mot destruction, et les diverses applications qui en résultent.

Mais depuis la loi du 9 mars 1918, à côté de ce régime normal des réductions, de nombreux autres

1. V. Wahl, *la Guerre considérée comme force majeure spécialement en matière de vente de marchandises* (Revue trim. de dr. civil, 1915, p. 383 et s.).

2. V. Wahl, *Exonérations et réductions de loyers par suite de la guerre* (Rev. trimes. de dr. civil, 1916, p. 6).

cas sont venus s'ajouter, élargissant considérablement le cadre de cette matière ; le nouveau régime qui n'est que juxtaposé à l'ancien, laissant absolument intactes les règles présidant à son application, ne doit pas survivre à la fin des hostilités ; c'est qu'en effet les dispositions de la loi du 9 mars 1918 sont exceptionnelles et temporaires.

L'article 1^{er} de cette loi est ainsi conçu : « Toutes les contestations entre propriétaires et locataires, nées par suite de la guerre et relatives à l'exécution ou à la résiliation des baux à loyer seront régies par les dispositions exceptionnelles et temporaires ci-après. » Cependant si le caractère exceptionnel de cette loi dont la durée d'application est limitée à la durée des hostilités, est bien marqué dans cet article, il semblerait au contraire, que la généralité des termes employés *toutes les contestations...* indique que cette loi, suspend, durant le temps de guerre, l'application des règles du droit civil relatives aux réductions de loyers. Il n'en est pourtant pas ainsi :

1^o Les règles du droit commun subsistent intégralement ; la loi du 9 mars laisse intacte toute la jurisprudence relative à cette matière ; elle résulte de l'article 14 : « *Sans préjudice des règles du droit commun* et des clauses des conventions, il pourra être accordé... », et de l'article 2 qui s'exprime de la même manière.

2^o La compétence spéciale des commissions arbi-

trales créées par la loi du 9 mars 1918, ne s'étend pas aux cas d'exonérations et de réductions résultant de l'application des règles du droit commun ; avant la loi du 9 mars, c'étaient les tribunaux civils, qui étaient compétents ; depuis cette loi, ils n'ont pas cessé de l'être ; les commissions arbitrales ont la compétence exclusive et restreinte, des contestations entre propriétaires et locataires, fondées sur une cause d'exonération ou de réduction prévue par la nouvelle loi. Cela résulte de l'article 34 : « Toutes les contestations auxquelles la présente loi donne lieu, seront, quel que soit leur chiffre, jugées par une commission arbitrale des loyers, composée... » (1)

Cette solution du reste s'impose, dans l'intérêt d'une bonne justice ; car la compétence générale des commissions arbitrales en ce qui concerne les prix relatifs aux loyers, eut demandé de la part de leurs membres des connaissances juridiques qu'ils seront loin d'avoir, le plus souvent, étant donné la composition de ces commissions (art. 34 et s.).

1. 1^{re} Commission arbitrale de Marseille, 14 août 1918 (*Gaz. des trib.*, 19 octobre 1918).

« ...Attendu que la loi du 9 mars 1918 dans l'ensemble de ses dispositions a entendu se juxtaposer et non se substituer au droit commun ; que la commission arbitrale constitue une juridiction nouvelle établie pour des contestations nouvelles limitativement énumérées par le texte de la nouvelle loi, que les articles 2, 14, 34 et 49 § 2 ne laissent aucun doute à ce sujet, qu'en dehors de cette application, aucune compétence n'a été attribuée aux commissions arbitrales qu'il n'appartient pas à ces commissions de transformer en loi générale, une loi exceptionnelle... »

Voir dans le même sens le deuxième avis de la Commission consultative des loyers.

Cette restriction à la compétence des commissions arbitrales, présente le grand intérêt suivant :

Si, étant donné la cause de réduction invoquée, c'est le tribunal civil qui est compétent, et si les conditions de réduction ou d'exonération posées par les textes du Code civil, sont remplies, le tribunal *devra* accorder la réduction.

Il n'en est pas de même, si c'est la commission arbitrale qui est compétente ; dans de nombreux cas, il n'y a, pour cette juridiction, qu'une *pure faculté*, et non plus une obligation à accorder l'exonération ou la réduction du loyer (art. 14) ; les termes mêmes de l'article 14 de la loi de 1918, sont expressifs à cet égard : «... il *pourra* être accordé... des réductions... » Sur ce point donc, les locataires devront subir le bon plaisir des membres des commissions arbitrales ; mais de plus l'exonération totale ne pourra être accordée qu'*exceptionnellement* ; et enfin il *devra* être tenu compte des revenus du locataire.

Ces restrictions au droit de réduction n'existent pas dans les règles du Code civil. Il est donc du plus grand intérêt pour les locataires de savoir quelle est la juridiction compétente, étant donnée la cause de réduction invoquée par eux.

CHAPITRE PREMIER

DE LA DESTRUCTION EFFECTIVE (1)

Suivant l'article 1722 du Code civil (2), la destruction totale de la chose louée, par cas fortuit, entraîne la résiliation du bail, tandis que si la destruction n'est que partielle, le preneur peut, suivant les circonstances, demander la résiliation du bail, ou une réduction de loyer.

Le Code civil ne définit pas la destruction ; mais il semble qu'il n'était pas besoin de définition : la perte totale est la disparition entière de l'objet loué ; la perte partielle, la disparition d'une partie de cet objet : ainsi, maison détruite par un ouragan, ou un incendie, terrain submergé... ; destruction d'immeuble par l'administration ou par suite de bombardement... Mais nous verrons que tel n'est pas le sens que la jurisprudence a donné à ce mot,

1. V. Wahl, *op. cit.*, p. 7.

2. Art. 1722 : « Si, pendant la durée du bail, la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit ; si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution du prix ou la résiliation même du bail. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement.

qu'elle en a une idée beaucoup plus large, et qu'elle fait rentrer dans le cadre de l'article 1722 les cas où il n'y a que perte de jouissance. Cette extension, qui s'est faite sous la pression de l'équité, n'est pas, croyons-nous, conforme aux textes; mais nous l'étudierons en détail dans le chapitre consacré à l'étude des principes relatifs aux troubles de droit et de fait. Ne considérons donc actuellement que la perte matérielle, la destruction effective: pour apprécier s'il y a perte totale ou partielle, on ne doit considérer que les détériorations atteignant l'immeuble loué et non celles portant sur les constructions ou aménagements faits par le preneur et que la volonté des parties n'a pas compris dans le bail. C'est aux juges du fonds, qu'il appartient d'apprécier souverainement si les détériorations des immeubles loués présentent ou non le caractère d'une destruction partielle ou totale, de même pour la question très importante et très délicate de distinguer la perte partielle, de la dégradation dont la réparation incombe au bailleur (art. 1720), et même du simple dégât compris dans les réparations locatives dont est tenu le locataire (art. 1754).

CHAPITRE II

DES PRINCIPES RELATIFS AU TROUBLE DE DROIT OU DE FAIT RÉSULTANT DE LA GUERRE (1)

1° Code civil

La distinction du trouble de droit et du trouble de fait, qui se trouve écrite expressément, à propos du louage dans les articles 1725 et 1726 du Code civil, est des plus importantes, puisque le bailleur est responsable du premier, tandis qu'il n'est pas garant du second, vis-à-vis du preneur. Que devons-nous entendre par ces expressions ? trouble de fait ? trouble de droit ?

Le *trouble de fait* consiste dans des voies de fait (délits ou quasi-délits) exercés contre la paisible jouissance due au preneur, par des tiers ne prétendant aucun droit sur la chose louée.

Il y a *trouble de droit*, toutes les fois que la jouissance du preneur se trouve menacée par le fait qu'un tiers prétend avoir un droit sur la chose louée, que ce soit un droit de propriété, de servitude, d'usage,

1. V. Wahl, *op. cit.*, p. 10.

d'habitation..., ou dénie au preneur la faculté de se prévaloir des droits dont l'exercice lui a été conféré par son bail (1).

Le même fait de la part d'un tiers constituera un trouble de droit ou un trouble de fait, suivant que le tiers le fonde ou non sur un droit qu'il prétend avoir. Le trouble de droit peut se manifester soit par des voies de fait, par la main-mise du tiers sur la chose louée à laquelle il prétend avoir un droit, soit par une action en justice intentée par le tiers au preneur pour le contraindre au délaissement.

S'il y a trouble de fait, le bailleur n'encourt aucune responsabilité ; le preneur doit continuer le paiement des loyers, quoique l'immeuble ne représente plus pour lui, la valeur qu'il en attendait. Pourquoi en est-il ainsi ? On pourrait dire que c'est parce que le bailleur n'a pu empêcher le trouble de fait d'avoir lieu ; mais ce motif serait insuffisant, puisque le bailleur ne peut empêcher les cas fortuits qui altèrent la chose louée et cependant il en est garant. La véritable raison nous est, peut-être, donnée par le tribun Mauricault dans l'exposé des motifs : « C'est le preneur seul que les tiers attaquent ; c'est à sa jouissance personnelle qu'ils attentent, c'est à lui seul à les faire réprimer ». Et en effet le caractère particulier de ces troubles de fait, c'est qu'ils ne sont

1. V. Guillaouard. *Du louage*, n° 166.

pas dirigés contre la chose, mais bien plutôt contre la jouissance de cette chose ; elle est au preneur ; qu'il la défende ; de même qu'il doit défendre seul son mobilier contre les entreprises des tiers. On peut ajouter que ces troubles de fait peuvent être dus à un défaut de surveillance du preneur, ou provoqués par des inimitiés personnelles dont il serait injuste de rendre le bailleur responsable.

« Pour prendre la question sous un autre angle, observe M. Wahl (1), le bailleur a promis au preneur la jouissance ; il est tenu personnellement de lui assurer cette jouissance (C. civ. art. 1719). Si un événement de force majeure l'empêche d'assurer la jouissance, il est en droit de s'abriter derrière la règle d'après laquelle la force majeure dispense de l'acquittement des obligations, quand elle constitue un obstacle absolu à cet acquittement ; quant au preneur, son obligation qui est de payer le prix n'est pas matériellement inexécutable et doit, par conséquent, être exécutée malgré la force majeure. »

Le trouble de droit est, à la charge, au contraire, non pas du preneur, mais du bailleur ; car le trouble de droit suppose que l'auteur du trouble revendique un droit sur la chose ou relativement à la chose, et par là-même, conteste le droit du bailleur lui-même sur l'immeuble loué, le preneur tenant ses droits du

1. V. Wahl, *op. cit.*, p. 11.

contrat de bail passé avec le bailleur, et le droit contesté ayant été compris dans l'ensemble des droits transmis par ce contrat. Il y a là quelque chose d'analogue à la garantie pour trouble d'éviction que doit le vendeur à l'acheteur, quand ce dernier est entravé dans l'exercice d'un droit qu'il tient de son vendeur.

Le système du Code civil semblerait donc pouvoir se résumer ainsi : en dehors de toute destruction totale ou partielle de l'immeuble loué, le bailleur n'est garant que des troubles de droit. L'interprétation stricte des articles 1722, 1725 et 1726 du Code civil, ne peut nous laisser aucune autre alternative, mais la Cour de cassation, a, sur ce point, comme sur bien d'autres, pris en considération le résultat à obtenir, adaptant ensuite, du mieux qu'elle pouvait, les textes du Code civil, aux solutions qu'elle imposait (1).

Dans un but d'équité, la jurisprudence n'a pas

1. Ces exemples d'empiétements du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif ne manquent pas; l'un des plus connus est la théorie de l'inaliénabilité de la dot mobilière (Planiol, *Droit civil*, t. III, 6^e éd., n° 1577-3^e). Citons encore le système des astreintes, l'insaisissabilité des rentes sur l'Etat, les cas de suspension de prescription (art. 2251 du Code civ. V. aussi Planiol, t. II, 5^e édition, n° 2763).

Comme juriste nous ne pouvons approuver cette manière de procéder, par contre, si nous dépouillons cette qualité, nous reconnaissons que trop souvent la rédaction embrouillée et parfois contradictoire de certaines lois (V. Trib. de la Seine, 3 juillet 1915, *Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.110. et l'opinion de M. Bartin sur la loi du 13 juillet 1907, sur le libre salaire des femmes mariées, dans son cours de Doctorat professé à la Faculté de Droit de Paris, année 1916-1917), légitime amplement cette entorse au principe de la séparation des pouvoirs, dans l'intérêt même d'une bonne justice.

voulu appliquer entièrement à certaines situations et particulièrement à la guerre, la théorie du trouble de fait : comme, en l'absence de toute destruction de la chose louée, la guerre ne constitue pas, par elle-même, un cas de force majeure (1), le preneur qui se serait trouvé, à raison des hostilités, dans l'impossibilité matérielle de jouir de la chose louée, aurait été, malgré tout, tenu de payer son loyer, cette privation matérielle de jouissance ne constituant qu'un trouble de fait dont le bailleur n'aurait pas été garant. La jurisprudence prenant donc en considération la situation digne d'intérêt de ce locataire, voulut, dans ce cas, l'exonérer du paiement de son loyer ; pour obtenir ce résultat, elle assimila à la destruction de la chose, la privation matérielle de jouissance. Par suite le système de la jurisprudence est le suivant : la destruction matérielle n'est pas nécessaire pour l'application de l'article 1722 du Code civil ; on doit y assimiler les cas fortuits ou de force majeure qui rendent impossible la jouissance de tout ou partie de la chose louée (2), ou qui s'opposent à la jouissance conforme à la destination prévue par le bail (3). Par suite équivaut à la des-

1. V. Nancy, 14 juillet 1871. D. 1871.2.158; trib. comm. Perpignan, 5 février 1915. D. 1915.5.3; Trib. civ. de la Seine, 20 janvier 1915. D. 1915.5.3.

2. Troplong, t. II, n° 225; Laurent, t. XXV, n° 409; Aubry et Ran, t. V, § 369-1°, p. 344, texte et note 4 et 4 bis; Huc, t. X, n° 294; Guillouard, t. I, n° 388 à 392 et t. II, n° 586 et 587.

3. Troplong, t. II, n° 234; Laurent, t. XXV, n° 410; Planiol, t. II, n° 1735; Guillouard, t. I, n° 392; Huc, *loc. cit.*

truction de l'article 1722, l'impossibilité de jouissance résultant du fait de guerre et du fait du prince.

De l'analyse des différents arrêts et jugements rendus sur cette matière, il résulte que trois conditions sont nécessaires et suffisantes pour que l'application de l'article 1722 du Code civil s'étende aux cas de privation de jouissance de la chose louée :

1° L'événement qui a rendu la jouissance impossible doit affecter l'immeuble lui-même, et non pas être personnel au locataire (1) ; il doit avoir le caractère de généralité créant au profit de tous un obstacle absolu ;

1. Ainsi lorsqu'une interdiction administrative suspend les représentations d'un théâtre : Paris, 21 janvier 1916 (*le Droit*, 22 juin 1916, *Rec. Gaz. trib.*, 1916.2.96 ; Paris, 2 décembre 1916 (*le Droit*, 17 janvier 1917 ; Trib. civ. de la Seine, 14 novembre 1916 (*le Droit*, 6 février 1917 ; *Rec. Gaz. trib.*, 1917.2.26).

Ou lorsque l'immeuble loué a été réquisitionné : Paris, 13 mars 1832, S. 1832.2.330 ; Trib. civ. du Havre, 10 octobre 1870, S. 1871.2.49 ; Trib. civ. de la Seine, 29 septembre 1871, S. 1871.2.183 ; Angers, 12 janvier 1872, S. 1873.2.22 ; Paris, 28 août 1873, S. 1873.2.256 ; Trib. civil de Cusset, 22 janvier 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1914, 2^e sem. 2.186) ; Trib. civ. de la Seine, 1^{er} mars 1915 (*le Droit*, 19 mai 1915 ; *Gaz. trib.*, 20 mai 1915 ; Trib. civil de la Rochelle, 30 mars 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.26) ; Trib. civ. de Nice, 14 juin 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.112) ; Poitiers, 12 juillet 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.191) ; Trib. civ. de la Seine, 16 octobre 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.352) ; Trib. civ. de Bayonne, 5 février 1916 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.495 ; *le Droit*, 23 février 1916) ; Trib. civ. de la Seine, 24 juin 1916 (*Rec. Gaz. trib.*, 1916.2.426 ; *le Droit*, 3 novembre 1916).

Ou lorsque les habitants d'une ville ont été évacués par l'autorité militaire : Nancy, 22 juin 1916 (*Rec. Gaz. trib.*, 1917.2.107 ; *le Droit*, 27 mars 1917).

Mais l'article 1722 ne s'applique pas, lorsque le preneur se voit, à raison de sa nationalité, interdire d'habiter le territoire sur lequel se trouve l'immeuble loué : Trib. civ. de la Seine, 29 septembre 1871, D. 1872.3.56 ; S. 1871.2.183 ; Paris, 30 décembre 1873, D. 1875.5.276 ; S. 1874.2.67.

2° Il faut qu'il y ait *impossibilité de jouissance*, et non jouissance plus difficile (1).

3° L'obstacle à la jouissance doit avoir une *durée prolongée* (2); une entrave passagère ne constituerait qu'un trouble de fait.

En face du système de la jurisprudence, qui est aussi, du reste, celui de nombreux auteurs, nous trouvons une autre opinion qui est certainement

1. Trib. civ. de Lyon, 25 mars 1871. D. 1871.5.245; Paris, 23 décembre 1871, D. 1871.2.225; S. 1873.2.36; Trib. civ. de la Rochelle, 30 mars 1915 (*Gaz. trib.*, 22 mai 1915; *Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.27; *le Droit*, 21 mai 1915); confirmé par Poitiers, 12 juillet 1915 (*Gaz. trib.*, 2 septembre 1915); Trib. civ. de Nice, 14 juillet 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.112); Trib. civ. de la Seine, 3 juillet 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.110); Trib. civ. de la Seine, 24 novembre 1915 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.447; *Gaz. trib.*, 28 janvier 1916; *le Droit*, 27 janvier 1916); confirmé par Paris, 2 décembre 1916 (*Gaz. trib.*, 18 janvier 1917); Trib. civil de la Seine, 17 décembre 1915 (*Gaz. trib.*, 7 juillet 1916); Paris, 21 janvier 1916 (*Rec. Gaz. trib.*, 1916.2.96; *Gaz. trib.*, 23 juin 1916); Trib. civ. de Bayonne, 5 février 1916 (*Rec. Gaz. trib.*, 1915.2.495); Trib. com. de la Seine, 11 janvier 1916 (*Gaz. trib.*, 27 mai 1916; *le Droit*, 26 mai 1916); Trib. civ. de la Seine, 9 février 1916 (*Gaz. trib.*, 14 mai 1916); Trib. civ. de la Seine, 19 février 1916 (*Gaz. trib.*, 20 octobre 1916); Trib. civ. de Boulogne-sur-Mer, 21 juillet 1916, S. 1916.2.92; Trib. civ. Toul, 22 mars 1916 et Nancy, 22 juin 1916, S. 1916.2.60 (*Rec. Gaz. trib.*, 1917.2.107; *le Droit*, 27 mars 1917) (ordre d'évacuation de l'autorité militaire); Trib. civ. de la Seine, 17 juillet 1916 et Paris, 26 juillet 1917 (*Gaz. trib.*, 28 février 1918); Nancy, 22 juin 1916 (*Gaz. trib.*, 26, 27 et 28 mars 1917).

2. Trib. civ. de Lyon, 1^{er} février 1871, D. 1871.3.103 : au cas de bail ayant pour objet l'exploitation d'un théâtre, le fait que par suite d'une guerre, les représentations ont été suspendues quelques jours, ne permet pas au preneur d'invoquer l'article 1722. Toulouse, 25 mars 1876, sous requête, 16 mai 1877, D. 1879.1.164; Requête, 12 janvier 1910, D. 1911.1.375; Trib. civ. de Cusset, 22 janvier 1915 (*Gaz. trib.*, 19 mars 1915) : au cas de réquisition quatre jours avant la fin d'un trimestre, la perte est trop insignifiante pour justifier une diminution de loyer pour ce trimestre.

plus juridique et conforme aux textes ; c'est celle de MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl (1).

D'après ces auteurs, la destruction matérielle seule permettrait l'application de l'article 1722, et en dehors de cette hypothèse, il ne pourrait y avoir que des troubles de fait ou de droit. Par suite, devraient être considérés comme ne constituant que des troubles de fait qui n'obligent pas le bailleur à garantie (mais peuvent seulement, s'il s'agit du bail d'un fonds rural donner lieu à l'application de l'article 1769 du Code civil), les empêchements de jouissance résultant de faits de guerre (2). En ce qui concerne les empêchements résultant du fait du prince c'est-à-dire les actes de l'autorité régulièrement accomplis, ce système reconnaît qu'ils permettent au preneur de demander soit une diminution du loyer, soit la résiliation du bail, mais il fonde cette action non sur l'article 1722, mais sur les articles 17, 19-3° et 1726. Il fait valoir que ce dernier texte vise tous les troubles autres que les troubles de fait ; or, l'administration agissant en vertu de son droit, son acte rentre dans les troubles prévus par cet article ; il en résulte que les règles à appliquer sont celles relatives à ces troubles (3).

Cette dernière opinion réfute, du reste, aisément

1. Baudry-Lacantinerie et Wahl, *Traité de louage*, t. I, n° 337, 526, 527 et 554.

2. V. Baudry-Lacantinerie et Wahl, *op. cit.*, n° 376 et 526.

3. V. note Wahl, S. 99.4. 1.

les arguments qu'invoquent à l'appui de leur système, la jurisprudence et la majorité des auteurs.

1° On a dit que l'article 1722 du Code civil vise non pas seulement la destruction de la chose elle-même, mais la destruction totale ou partielle de la jouissance.

Remarquons d'abord que si cette dernière hypothèse rentre bien dans l'application de l'article 1722, la privation de jouissance portant sur la totalité de la chose louée devrait toujours avoir pour conséquence la résiliation de plein droit ; puisque la privation totale de la jouissance est assimilée à la destruction totale de la chose et qu'aux termes de l'article 1722, cette destruction totale emporte de plein droit résiliation du bail ; or dans la plupart des cas, le preneur qui a perdu la jouissance, n'entend pas pour cela résilier son bail ; il compte bien retrouver son immeuble quand il pourra de nouveau en jouir.

Les expressions qu'emploie l'article 1722 du Code civil sont très nettes : la destruction totale d'une chose est la disparition *définitive* de cette chose ; et la destruction partielle est la disparition *définitive* d'une partie de cette chose ; grammaticalement, ce mot ne peut avoir un autre sens ; par suite l'on comprend très bien que le preneur, auquel la jouissance est définitivement enlevée même partiellement (par suite d'une destruction effective) résilie le con-

trat ou tout au moins obtienne une réduction de loyer, mais au contraire, au cas de privation matérielle de jouissance, résultant par exemple, de l'abandon forcé et momentané, l'immeuble reste intact, et de plus la perte de la jouissance n'est que temporaire.

Les deux hypothèses sont donc très différentes :

2° Une jouissance rendue inutilisable, a-t-on dit, se rapproche de la perte de la chose (1), on peut donc, par *analogie*, appliquer l'article 1722 du code civil.

Nous ne voyons pas que les deux situations soient analogues, car au cas de perte, il ne peut raisonnablement être dû de loyer pour une chose qui n'existe plus, tandis que la chose subsiste au cas de privation de jouissance.

3° Certains ont invoqué un autre argument : « il y a là, disent-ils, un événement de force majeure qui, n'étant pas entré dans la prévision des parties, ne doit, par conséquent, pas être assimilé aux troubles de faits prévus par l'article 1725 du Code civil. (2) »

La réfutation est aisée : Ce n'est pas parce qu'ils ont été prévus par les parties que l'article 1725 du Code civil écarte toute garantie pour les troubles de fait, « c'est parce que le bailleur n'ayant entendu

1. Poitiers, 12 juillet 1915 (*Gaz. Trib.*, 2 septembre 1915) ; Trib. civ. de la Seine, 1^{er} mai 1915 (*Gaz. Trib.*, 20 mai 1915).

2. Trib. de paix de Paris, 27 janvier 1871, S. 1871. I. 103, D. 1871. 3.6.

garantir que la jouissance de droit, ne saurait être responsable des entraves qui ne proviennent pas d'un droit appartenant aux tiers ; lorsqu'il s'agit d'un simple fait, il est naturel que ses conséquences restent à la charge de ceux qui en souffrent directement. Si l'immeuble est détruit, c'est le bailleur qui en supporte les conséquences ; si le preneur, sans que l'immeuble soit détruit, en est chassé, c'est lui qui doit en souffrir » (1). Il est évidemment très fâcheux pour le preneur, qu'il ait été empêché de jouir pendant un certain temps, mais l'article 1725 du Code civil, ne fait aucune distinction et ne prend nullement en considération le résultat du trouble de fait subi par le preneur.

4° D'autres, enfin, ont dit : « la guerre est une force majeure qui n'a rien de personnel au Preneur et que celui-ci n'a pu empêcher » (2).

Si cet argument était exact, la guerre par elle-même alors même que le locataire n'aurait pas été dépossédé de son immeuble, entraînerait obligation de garantie, pour tout le préjudice qu'il en souffrirait ; la guerre par elle-même serait un cas de force majeure ; or, personne ne le soutient plus.

Mais de plus la plupart des troubles de fait auxquels la jurisprudence applique l'article 1725 du Code

1. V. Wahl, *op. cit.*, p. 16.

2. Colmet de Santerre, *Cours de Code civil*, t. VII, n° 171 bis, II ; Guillouard, *op. cit.*, t. I, n° 160 ; Hue, *op. cit.*, t. X, n° 304.

civil (inondation, épidémies...) n'ont rien de personnel au preneur et n'ont pu être empêchés par lui ; cet argument tendrait donc à effacer complètement l'article 1725 ; ce qui est inadmissible.

Remarquons, du reste, que le locataire, qui n'ayant pas été forcé d'abandonner l'immeuble loué, l'ayant donc gardé à sa disposition, n'a pu en fait en jouir, ou n'a tiré de cette jouissance aucun profit, pour des raisons de force majeure, (fermeture d'usine pour manque de main-d'œuvre ou de matières premières par exemple), ne bénéficiera d'aucune réduction de loyer, quoiqu'il ait été victime d'une force majeure ne lui ayant rien de personnel et qu'il n'avait pu ni prévoir ni empêcher. C'est que cette théorie (jurisprudence) a le grand inconvénient de traiter différemment la privation matérielle de jouissance et la privation de l'utilité de la jouissance (1) ; cette distinction injustifiable en équité ne s'explique que par l'impossibilité juridique de faire rentrer cette dernière hypothèse sous l'application de l'article 1722 du Code civil. Mais si déjà en temps normal, cette inégalité de traitement, surprend, elle devient aux époques de crise économique, et en particulier en temps de guerre, absolument inique et insupportable, aussi constatons-nous qu'en 1871 des dispositions législatives ont, dans certains cas où il n'y avait que

1. V. Wahl; *op. cit.*, p. 12.

privation des avantages, réduit les loyers (1), et que pour la guerre de 1914, la loi du 9 mars 1918, accorde des réductions de loyers, lorsqu'il y a « privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée. »

Dans quelles mesures, cette assimilation de la privation des avantages, à la privation de la jouissance se trouve-t-elle réalisée par la loi du 9 mars ? c'est ce que nous allons maintenant essayer de montrer.

2° Loi du 9 mars 1918

A) DROIT A L'EXONÉRATION ET A LA RÉDUCTION

L'article 14 de la loi du 9 mars 1918 est ainsi conçu :

« Sans préjudice des règles de droit commun et des clauses des conventions il *pourra* être accordé, pour la durée de la guerre, et les six mois qui suivront le décret fixant la cessation des hostilités, des réductions de prix pouvant aller, à *titre exceptionnel*, jusqu'à l'exonération totale, au locataire non mobilisé, qui justifiera avoir été privé, par suite de la guerre, soit des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée, soit d'une notable partie des ressources sur lesquelles il pouvait compter pour faire face au paiement du loyer.

Le locataire mobilisé sera dispensé de cette justifi-

1. V. *Suprà*, p. 22.

cation ; il appartiendra au propriétaire d'établir que la mobilisation du locataire lui a laissé le moyen d'acquitter tout ou partie des loyers échus.

Dans tous les cas, la commission arbitrale *devra* tenir compte, tant pour admettre le droit à la réduction que pour en déterminer l'étendue, de l'ensemble des revenus du locataire. »

Cet article pose donc, le principe du droit à la réduction, dans deux hypothèses différentes.

1^o cause de réduction : privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée ;

2^o cause de réduction : privation d'une notable partie des ressources sur lesquelles le locataire pouvait compter pour faire face au paiement du loyer.

PREMIÈRE CAUSE DE RÉDUCTION. — *Privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée.* — Que devons-nous entendre d'abord par ces expressions singulièrement vagues et peut-être bien peu juridiques : *avantages d'utilité, avantages d'usage* ?

Au cours des débats qui ont précédé le vote de cette loi, il n'en a jamais été donné de définition ; mais il semble bien qu'il y ait là une extension des règles du droit civil qui, d'après la jurisprudence, n'autorise la réduction du prix du loyer que s'il y a eu privation matérielle de la jouissance de la chose. La privation des avantages d'utilité ou d'usage comprendrait à la fois la privation matérielle de la jouissance et la privation de l'utilité de cette jouissance.

L'assimilation, que nous réclamions, au nom de l'équité, entre la privation matérielle de la jouissance et la privation des avantages, serait donc, *en partie* réalisée.

Nous disons, en partie, seulement, car si les deux cas, ouvrent bien maintenant un droit à la réduction, ils continuent à être régis par des lois différentes, le premier par le Code civil, et le second par la loi du 9 mars; or le régime juridique institué par ces deux lois, en ce qui concerne le droit même à la réduction et la détermination de l'étendue de cette réduction, est très différent : le locataire privé de la jouissance matérielle de l'immeuble loué, a, avec l'article 1722 (jurisprudence) droit à l'exonération de son loyer c'est-à-dire que les tribunaux sont tenus de la lui accorder; si la privation de la jouissance n'est que partielle, ce locataire aura droit à une réduction, proportionnelle à la privation et les tribunaux seront de même obligés de la lui accorder.

Bien moins précis est le droit du locataire à obtenir une réduction sous l'empire de la loi du 9 mars 1918. A proprement parler même, on peut dire que la privation des avantages de la chose ne lui ouvre aucun droit. L'article 14 dit : il *pourra* être accordé des réductions. Donc le locataire qui aura été privé des avantages de la chose, n'est pour cela, pas assuré d'obtenir une réduction, il *pourra* l'obtenir,

mais il n'en est pas sûr. Les commissions arbitrales ont, sur ce point, toute faculté d'appréciation (1). De plus l'exonération totale ne sera accordée qu'à *titre exceptionnel* (2).

« Ce que nous avons voulu par les mots « exonération à titre exceptionnel » c'est appeler l'attention des jurés, qui ne sont pas des juges de profession, sur ce fait qu'ils ne doivent aller jusqu'à l'exonération totale, jusqu'à la libération complète de la dette du preneur, que dans des conditions rares, exceptionnelles, qui sont d'ailleurs spécifiées par le texte, c'est pour laisser ainsi aux commissions un plein pouvoir d'appréciation » (*Journ. off.*, du 8 fév. 1918, p. 357).

La commission examinera chaque cas en particulier et ne rendra que des décisions d'espèces (3).

1. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 11 avril 1916, p. 860. Discours du Rapporteur : « N'oublions pas que nous sommes devant un jury, devant une commission arbitrale qui dispose, je ne saurais trop le répéter, d'une marge d'appréciation souveraine, d'un pouvoir absolu pour se déterminer d'après les circonstances de la cause et la situation de chacun ; et dans le domaine de cette appréciation des faits, sa décision échappe au contrôle de la Cour de cassation. »

2. Ernest Lafont, séance du 11 avril 1916, Chambre des députés. Débats parlementaires, p. 858.

« Cela veut dire que la commission inspirée par le magistrat directeur, devra dans la pratique de la loi, rechercher le plus souvent possible, le moyen de ne pas appliquer l'exonération totale et se borner à des réductions aussi peu larges que possible ».

M. Bracke avait déposé à la Chambre, un amendement tendant à la suppression des mots « à titre exceptionnel », mais qui fut rejeté à la séance du 7 février 1918. Il en avait déjà été de même le 11 avril 1916 et le 27 juin 1917.

3. V. Chambre, 21 juin 1917. *Journal officiel* du 22, p. 1515 et 27 juin, p. 1591.

On avait proposé soit un minimum (contre projet Lauche, Chamb.

Donc le locataire qui invoquera une privation de jouissance ou une destruction matérielle, aura grand intérêt à porter sa demande en exonération ou en réduction devant le tribunal civil et non pas devant la commission arbitrale, car il est bien évident que ces causes de réduction sont comprises dans la privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose et qu'une commission arbitrale saisie d'une demande en réduction fondée sur l'un de ces motifs (priv. de jouissance, destruction) ne se déclarerait pas incompétente et statuerait en appréciant les faits d'après son absolu pouvoir d'appréciation et en n'accordant l'exonération totale que très rarement.

DEUXIÈME CAUSE DE RÉDUCTION. — *Privation d'une notable partie des ressources sur lesquelles le locataire pouvait compter pour faire face au paiement du loyer (1).*

— Deux conditions sont donc nécessaires :

des dép., séance du 7 mars 1916. *Journal off.* du 8, p. 508) soit des forfaits (Devais, Chamb., 9 mars 1916, p. 529); ces contre-projets furent écartés.

1. Rapport Chéron au Sénat (*Journal officiel*, 23 juillet 1916. Documents parlementaires du Sénat, p. 350: « La guerre a fait perdre à beaucoup de gens tout ou partie de leurs ressources. Il est des locataires qui n'ont pas cessé de jouir des avantages de la chose louée mais qui ont perdu en tout ou en partie les ressources avec lesquelles ils pouvaient payer le prix de leur bail. Ce n'est pas seulement parmi ceux dont le commerce ou la profession ne sont plus exercés pendant la guerre qu'on les trouverait, c'est encore dans certaines carrières libérales, où après deux ans d'hostilités, beaucoup de personnes sont dans un état voisin de la misère ».

1° La perte des ressources doit porter sur celles sur lesquelles le locataire pouvait compter pour faire face au paiement des loyers. C'est donc au temps de la conclusion du bail qu'il faut se reporter pour connaître ces ressources : Ainsi ne devrait-on pas tenir compte des pertes subies sur une partie de la fortune advenue au locataire, par succession, depuis la conclusion du bail.

2° La perte doit être *notable* c'est-à-dire présenter une certaine importance (1).

Remarquons que les observations que nous avons faites lors de l'étude de la première cause de réduction trouvent ici leur application :

a) Ce ne sont pas des causes de réduction, à proprement parler, mais plutôt de simples éléments d'appréciations que les commissions arbitrales peuvent retenir.

b) Les commissions arbitrales sont *astreintes* à n'accorder l'exonération totale qu'exceptionnellement.

Le dernier paragraphe de l'article 14 impose aux commissions arbitrales, une obligation qui modifie considérablement et annihile en quelque sorte, les deux causes de réduction précitées.

1. A la séance de la Chambre du 11 avril 1916 le rapporteur a fait cette déclaration : « La commission tient au mot notable, parce qu'il faut pour que la diminution des ressources puisse être retenue par la commission arbitrale qu'elle apparaisse d'une certaine importance. »

«... Dans tous les cas, la commission arbitrale devra tenir compte, tant pour admettre le droit à la réduction que pour en déterminer l'étendue, de l'ensemble des revenus du locataire. »

La deuxième cause de réduction limitée par le début de l'article 14 à la diminution d'une certaine partie des revenus du locataire, se trouve par le dernier paragraphe de cet article, considérablement étendue; il n'y a plus à se préoccuper à quel usage le locataire pouvait légitimement affecter telle partie de ses ressources et à ne tenir compte que de la diminution de la partie des revenus avec lesquels le locataire comptait pouvoir payer son loyer; c'est la diminution portant sur l'ensemble des ressources du locataire que la commission arbitrale *doit* prendre en considération (1).

Quant à la première cause de réduction, elle se

1. On s'est demandé si les parties avaient la faculté de revenir devant la commission arbitrale pour faire modifier la sentence au cas où des circonstances nouvelles seraient venues modifier la situation pécuniaire du locataire.)

La commission consultative, pressentie à cet effet, répondit que l'article 49 de la loi des loyers, prescrivant en termes catégoriques et formels une décision unique, les rapports des parties étaient réglés pour toute la durée de la guerre et les six mois qui suivent, par la sentence arbitrale, mais que la commission arbitrale « a toujours la faculté de fractionner cette période et d'appliquer à chacune de ces fractions un règlement différent et proportionné à la situation pécuniaire du locataire pendant le laps de temps dont il s'agit. »

Mais les parties « ne peuvent, en aucun cas, après la décision unique rendue par la commission arbitrale, la faire reviser ou modifier, sous prétexte de changements survenus dans les ressources du locataire. »

trouve aussi fortement modifiée. La seule privation des avantages d'utilité ou d'usage ne suffit plus ; pour avoir droit à la réduction le locataire, doit, de plus, avoir subi une diminution de ses revenus. Par suite, n'a pas droit à une réduction de loyers de l'immeuble loué pour l'exercice de son commerce ou de son industrie, le locataire qui, par suite de la guerre (absence de matières premières, perte de la clientèle...) a vu périliter son commerce ou son industrie, si, par ailleurs, il a continué à recevoir le paiement de ses coupons, s'il a recueilli une succession lucrative, si dans un autre local, il a fait de « bonnes affaires ».

Donc les deux causes d'exonération et de réduction, privation des avantages d'utilité ou d'usage, et privation de la partie des ressources affectées au paiement des loyers, ne sont pas suffisantes à elles seules pour permettre d'obtenir une réduction de loyer ; la condition nécessaire, est, en réalité, la diminution générale des revenus ; à elle seule, elle sera aussi, croyons-nous, suffisante (1).

1. Au cas de réduction de loyers, la commission arbitrale, en ordonnant le paiement d'une partie des loyers, ne peut fixer d'avance, (astreintes) des dommages et intérêts, pour le cas d'inexécution dans le délai imparti, puisqu'il ne s'agit pas d'une obligation de faire ou de ne pas faire, ou de donner autre chose qu'une somme d'argent ; elle doit condamner aux intérêts légaux, et non à une astreinte fixe par jour de retard (V. Cassat., 28 octobre 1918, *Le Droit*, 27 novembre 1918, cassant une décision de la commission arbitrale de Limours du 2 mai 1918).

Preuve. — La preuve de la diminution des avantages ou des revenus incombe au preneur ; ceci est conforme aux règles de la preuve et est équitable ; car d'une part : *onus probandi incumbit ei qui dicit*, puis il est matériellement possible au locataire d'apporter la preuve de ce qu'il avance, alors qu'il est très difficile sinon impossible au bailleur de prouver que le preneur a joui de toute l'utilité de la chose ou que les revenus de celui-ci n'ont pas diminué (1).

Pour permettre à la commission de statuer en toute connaissance de cause, le preneur devra apporter la preuve :

1° Des circonstances de fait qui ont entraîné pour le locataire la privation des avantages ou la diminution des ressources ;

2° De la relation de cause à effet, entre l'état de guerre et la privation des avantages ou la diminu-

1. On avait proposé (Puech, 11 avril 1915. Chambre des députés. *Journal officiel* du 12. Déb. parl., p. 853) de n'imposer la preuve à aucun des contractants et de faire procéder, s'il y avait lieu, à une enquête, par la commission arbitrale, qui aurait jugé, d'après les faits connus d'elle ; et l'on invoquait que c'était là le seul mode admis dans la loi de 1871. Cela n'est pas exact : en 1871, la question n'avait pas été tranchée, ce qui faisait que les règles du droit commun de la preuve s'appliquaient et que c'était le locataire qui en avait la charge. Cela n'empêchait pas l'enquête qui pouvait être demandée soit par le locataire lui-même, soit par la commission.

Une autre proposition (Levasseur, Chambre des dép., 11 avril 1916, *Journal officiel* du 12. Déb. parl., p. 857 et 861) permettait au preneur de remplacer la preuve par une double déclaration déposée au greffe.

tion des ressources affectées au paiement du loyer (cette preuve n'est pas nécessaire pour la diminution générale des revenus, voir le paragraphe 3 de l'article 14) (1).

3° De l'importance de la privation ou de la perte. La preuve de ces faits incombe, ainsi que nous l'avons dit, au locataire, mais cette règle de droit commun comporte une exception; car en ce qui concerne les locataires mobilisés, la loi pose la présomption que la guerre les a frappés des privations prévues au texte (2). C'est par suite au propriétaire qu'il appartient d'établir que la mobilisation du locataire a laissé à celui-ci le moyen d'acquitter tout ou partie des loyers échus (3). Comment se fera cette preuve ?

1. « ... Dans tous les cas la commission arbitrale devra tenir compte... de l'ensemble des revenus du locataire. » La formule est générale et ne mentionne pas la guerre comme devant être l'unique cause de l'appauvrissement du locataire.

2. Rapport Ignace à la Chambre, 19 octobre 1917 : « Cette atteinte à la jouissance en la personne du locataire est caractérisée essentiellement dans le cas des mobilisés : la mobilisation crée en leur personne une situation légale qui fait qu'ils sont atteints dans les avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée; ils perdent une partie souvent même la totalité de ces avantages puisque, appelés aux armées, ils ne peuvent plus continuer à user de la chose louée dans les conditions prévues au contrat. Par conséquent... comment ne pas constater que pour les mobilisés, il y a mieux qu'une présomption, il y a la preuve faite par la situation militaire elle-même qu'ils subissent en leur personne l'atteinte à la jouissance prévue par la loi ! »

3. M. Chéron (Sénat, 28 février 1918. *Journ. off.*, p. 130), précise ainsi la portée de cette présomption : « Non seulement cette présomption, comme toutes les présomptions, pourra être détruite par la preuve contraire, mais on ne saurait demander au bailleur une preuve impossible, par exemple celle du détail des revenus du locataire mobilisé que ce dernier peut seul connaître. Il suffira donc que le

Puisqu'il ne s'agit pas d'établir un contrat, mais seulement une situation de fait cette preuve se fera par tous moyens (art. 1341 et 1348 du Code civil). Toutefois il ne serait pas permis au bailleur d'invoquer, devant la commission, contre le locataire qui n'y consentirait pas, les déclarations de revenus (impôts sur le revenu) ou les déclarations de bénéfices de guerre, le concernant. Elles sont, en effet secrètes, et les lois spéciales qui régissent ces matières l'ont très nettement fait ressortir :

1^o Article 23, loi du 15 janvier 1916 (impôt sur le revenu) : l'impôt sur le revenu qui tend à pénétrer le secret des fortunes n'est établi que par les seuls agents de l'Etat, qui sont astreints au secret professionnel, il en est de même de tous avis et communications qui sont transmis sous pli fermé ;

2^o L'article 18 de la loi du 31 juillet 1916 (bénéfices de guerre) édicte les mêmes prescriptions de secret que la loi de l'impôt sur le revenu, pour la perception et le contentieux de cet impôt.

Si le locataire lui-même, produisait un de ces documents secrets, le bailleur pourrait alors le lui opposer ensuite et le discuter (article 1330 et 1331 du Code civil) (1).

bailleur établisse le principe du maintien des ressources, qu'il prouve par exemple que le magasin d'un commerçant est resté ouvert et achalandé. Alors ce ne serait pas sans mauvaise foi que le locataire pourrait refuser de donner à son tour les indications qui lui seraient demandées sur les revenus dont le propriétaire a établi le principe. »

1. Au cas de sous-location, l'article 21 de la loi des loyers, dit que

‘ *Mais que doit-on entendre par mobilisé ?* — Sont mobilisés :

D’abord tous ceux qui, appartenant à une classe mobilisable sont effectivement mobilisés et présents sous les drapeaux (1), soit dans la zone des armées,

les décisions rendues entre le bailleur et le preneur, sont acquises de plein droit à celui ou à ceux qui par suite de sous-location sont tenus solidairement, et que, de plus, le locataire principal pourra toujours mettre en cause devant la commission arbitrale, le propriétaire et exercer à son égard les droits résultant de l’article 14, *même en cas d’inaction du sous-locataire*. Cette disposition, — l’une des plus incompréhensibles de la loi, — doit faire allusion à une clause, assez fréquente à Paris, au cas de sous-location, de laquelle il résulte que le locataire principal cautionne vis-à-vis du bailleur, le sous-locataire, qui, lui, devient alors le débiteur principal. Ce résultat est anormal, puisque de droit commun, le locataire principal demeure le débiteur principal. Mais l’article 21, en groupant d’un côté, le locataire principal et la caution, et d’un autre, le sous-locataire et le locataire cautionné, nous paraît envisager l’hypothèse où le contrat de sous-location contient la clause susdite.

La fin de l’article 21 est ainsi conçue :

« Le locataire principal qui a perçu d’un sous-locataire, en tout ou en partie, le prix du loyer, en doit le montant au propriétaire, en déduction ou jusqu’à due concurrence de sa propre dette, sans pouvoir invoquer pour le conserver, les avantages d’exonération, de réduction ou de délais résultant de la présente loi.

Dans le cas visé au paragraphe ci-dessus, si le locataire principal a négligé de verser au bailleur les sommes ainsi perçues du sous-locataire, il devra au bailleur à titre de pénalité de retard, un intérêt de 6 o/o l’an à compter du jour du paiement par le sous-locataire. »

I. V. Besançon, 29 mars 1916 (*Gaz. Pal.*, 17 avril 1916); Lyon, 21 mars 1916 (*Mon. Hais.*, 1916, 284).

Aucune distinction ne doit être faite, selon l’origine ou la nature des fonctions (Wahl, Cours professé à la Faculté de droit de Paris, année 1917-1918) : Les militaires de carrière doivent-ils être considérés comme mobilisés ?

La réponse n’est pas douteuse : les militaires de carrière sont mobilisés et doivent bénéficier de la situation des mobilisés. Quelques tribunaux, cependant, en ce qui concerne les moratoires, firent remarquer que les militaires de carrière ont en temps de guerre, un avancement plus rapide, par suite des émoluments qui s’accroissent;

soit à l'intérieur, à leurs dépôts, ou détachés dans une usine exclusivement militaire (1).

Puis les engagés volontaires et les engagés spéciaux (loi Dalbiez, 17 août 1915), les employés des Trésor et Postes (2).

Les employés des chemins de fer, militarisés lors de la mobilisation, en vertu de la loi du 21 mars 1905, doivent-ils être considérés comme mobilisés ?

Des divergences d'opinion se sont produites sur cette question. Mais la jurisprudence actuelle semble incliner à ne considérer comme mobilisés que les agents versés dans les sections actives des chemins de fer de campagne :

Commission arbitrale de Paris (XVIII^e), 17 octobre 1918 (*Gaz. Pal.*, 19 novembre 1918).

il serait donc scandaleux, d'après eux, que les militaires de carrière puissent opposer à leurs créanciers les moratoires. M. Wahl estime que cette opinion part d'un point de vue inexact, parce qu'elle permet de scruter les intentions du législateur qui a exprimé sa pensée d'une façon absolue.

1. Sur ce dernier point la loi du 9 mars 1918 (article 15, avant-dernier paragraphe) va plus loin que la jurisprudence et considère comme mobilisés les hommes détachés dans les établissements industriels travaillant à la défense nationale en vertu de l'article 6 de la loi du 17 août 1915. Il était en effet bien admis, qu'au point de vue de la législation de droit civil, ne sont pas mobilisés : les ouvriers mobilisables mis en sursis d'appel, ou qui après avoir été mobilisés, ont été détachés de leur corps et mis à la disposition des usines travaillant pour la défense nationale. Paris, 24 mai 1916 (*Gaz. trib.*, 1^{er} nov. 1916); Trib. comm. Seine, 13 juin 1916 (*J. Trib. Algériens*, 1^{er} janvier 1917); Trib. com. Tunis, 18 nov. 1916 (*Pal. Tunis*, 1916-82); Bordeaux, 13 déc. 1916 (*J. Cour Bordeaux*, 1917.1.53 (*Gaz. Pal.*, 14 fév. 1917; *Revue notar.*, 1917, 187); Nancy, 21 déc. 1916 (*Mon. Huis.*, 1917, 266); Toulouse, 20 déc. 1916 (*Mon. Huis.*, 1917, 183); Trib. civ. Abbeville. 1^{er} mai 1917 (*Mon. Huis.*, 1917, 367).

2. Cassation, 18 juin 1915, S. 1915.1.137.

Commission arbitrale de Courbevoie, 19 octobre 1918 (*Gaz. Pal.*, 13 décembre 1918).

Commission arbitrale de Noisy-le-Sec, 28 octobre 1918 (*Gaz. Pal.*, 13 décembre 1918).

En sens contraire, nous trouvons une seule décision de la Commission arbitrale de Paris (XIII^e), 10 octobre 1918 (*Gaz. Pal.*, 12 décembre 1918; *Gaz. Trib.*, 21 novembre 1918).

L'argument principal sur lequel se base cette dernière décision est tiré de la circulaire du ministre de la Guerre du 22 juillet 1918.

Cette circulaire exemptant les cheminots de la taxe de guerre prévue par l'article 6 de la loi du 30 décembre 1916, comme « appelé sous les drapeaux », il résulte que le cheminot doit être considéré comme mobilisé.

Mais cet argument est inopérant pour deux raisons :

1^o Il ne s'agit que d'une simple décision ministérielle, n'ayant donc aucun caractère législatif, et ne s'imposant par suite, que dans les rapports de l'administration avec les intéressés;

2^o Le fait même, par le ministre de la Guerre, de prendre une pareille mesure, prouve à lui seul que les cheminots ne bénéficiaient pas *ipso facto*, d'une exception légale de la taxe de guerre.

Cette assimilation des cheminots aux militaires implique « que même aux yeux du ministre, ils ne sont pas réellement sous les drapeaux, sans quoi, il

n'y aurait pas besoin de les considérer comme assimilés à ceux qui s'y trouvent effectivement ».

Puis il est un certain nombre de différences entre le véritable mobilisé, le soldat, et l'agent des chemins de fer faisant partie d'une section territoriale de chemins de fer de campagne, qui font, qu'il est impossible de donner à ce dernier la qualité de mobilisé ; l'agent des chemins de fer, ne porte pas l'uniforme militaire, il peut revêtir la tenue civile sans avoir besoin d'autorisation ; il peut circuler librement de nuit comme de jour ; il n'est pas astreint aux marques extérieures de respect envers les supérieurs ; il aurait eu l'exercice du droit de vote, si des élections avaient eu lieu (Commission arbitrale de Noisy-le-Sec, 28 octobre 1918, précité).

Il en est différemment pour les employés appartenant à des sections *actives* de chemins de fer de campagne, car alors ils sont réellement enrégimentés, prennent un service militaire effectif et sont sous les ordres du général commandant en chef.

Doit être considéré comme mobilisé, le blessé renvoyé en congé de convalescence illimité, après proposition pour la réforme, jusqu'à la date où il est effectivement réformé n° 1 (1).

Par contre, ne sont pas mobilisées : les infirmières engagées auprès de l'autorité militaire pour la durée

1. Caen, 18 décembre 1916 (*Rec. de proc.*, 1917, 113).

de la guerre et les six mois suivants et admises au grade d'infirmières titulaires (circul. minist. du 8 mars 1916) encore que celles-ci ne puissent quitter leur formation, sans autorisation et fussent-elles affectées à une formation de front (1).

L'insoumis n'est pas mobilisé (2). Mais il cesse d'en être ainsi dès qu'il a rejoint son poste.

La qualité de mobilisé se perd soit par la mort, soit par la désertion, soit par la réforme, soit par la mise en sursis d'appel, bref quand l'homme cesse d'être soumis à la discipline militaire, alors même qu'il s'y soustrairait illégalement (3).

B. — DE L'EXONÉRATION DE PLEIN DROIT

L'article 15 de la loi du 9 mars 1918 établit des exonérations de plein droit au profit de certaines catégories de locataires énumérés dans ce texte (4) ces locataires sont exonérés de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il y ait lieu de saisir la commission arbi-

1. Paris, 19 février 1917 (*Mon. Huis.*, 1917, 376; *Gaz. Pal.*, 2 mai 1917).

2. Poitiers, 7 fév. 1916, D. 1916.2.93.

3. Le militaire en instance de réforme, reste mobilisé, puisqu'il reste placé sous les ordres de l'autorité militaire. Le réformé temporaire au contraire, n'est plus mobilisé.

Le prisonnier de guerre, ne cesse, naturellement pas d'être mobilisé.

4. L'article 15 est ainsi conçu :

« Sont présumés remplir les conditions fixées par l'article 14, et comme tels totalement exonérés du paiement de ce qu'ils restent devoir sur leurs loyers échus ou à échoir, pendant toute la durée des hostilités et les six mois qui suivront le décret fixant leur cessation,

trale, à moins que l'on ne se trouve dans l'un des cas d'exceptions prévus par les derniers alinéas de l'art. 15 ou encore si la situation de mobilisé, réformé... ou d'une quelconque des conditions de cette exonération de droit est contestée. La commission n'a pas alors à prononcer l'exonération, elle n'a qu'à rechercher

les locataires occupant des logements d'habitation rentrant dans l'une des catégories ci-après déterminées et qui sont :

1° Ou bien mobilisés ;

2° Ou bien réformés à la suite de blessures reçues ou de maladie contractée ou aggravée à la guerre ;

3° Ou bien attributaires soit de l'allocation militaire, soit de l'allocation des réfugiés, soit des secours de chômage régulièrement organisés par les départements et les communes, soit des secours permanents des bureaux de bienfaisance ou encore inscrits sur la liste d'assistance dressée en exécution de la loi du 14 juillet 1905 :

a) A Paris, dans le département de la Seine et dans les communes de la banlieue placées dans un rayon de 25 kilomètres des fortifications de Paris :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 500 francs si le locataire est célibataire ; à 600 francs s'il est marié.

b) Dans les communes de 100.001 habitants et au-dessus et dans les communes dont la distance des fortifications de Paris est supérieure à 25 kilomètres sans excéder 40 kilomètres et ayant plus de 2.500 habitants :

Logements dont le loyer est inférieur ou égal à 350 francs si le locataire est célibataire ; à 400 francs s'il est marié.

c) Dans les communes de 20.001 à 100.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 250 francs si le locataire est célibataire ; à 300 francs s'il est marié.

d) Dans les communes de 5.001 à 20.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 150 francs si le locataire est célibataire ; à 200 francs s'il est marié.

e) Dans les communes de 1.001 à 5.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 100 francs si le locataire est célibataire ; à 150 francs s'il est marié.

f) dans les communes de moins de 1.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 75 francs si le locataire est célibataire ; à 100 francs s'il est marié.

Les chiffres prévus aux alinéas précédents seront majorés de 100 francs par enfants de moins de 16 ans ou autre personne à la charge

si les conditions posées par l'article 15 sont remplies et à le constater dans sa décision.

Pour avoir droit à l'exonération deux sortes de conditions sont nécessaires :

- 1^o Conditions relatives à la personne du locataire ;
- 2^o Conditions relatives au loyer (nature et montant).

du locataire et pour chaque fils ou membre de la famille mobilisé qui habitait sous le même toit, dans les villes et communes comprises dans les catégories a) et b); de 75 francs dans les villes et communes comprises dans la catégorie c); de 50 francs dans les autres communes.

Toutefois sont exceptés des bénéfices des dispositions qui précèdent les locataires mobilisés à l'égard desquels il sera justifié qu'ils reçoivent par suite de la mobilisation, un traitement, une solde, ou une rétribution supérieurs d'un quart au traitement, au gain, à la rétribution ou au salaire qu'ils recevaient avant la guerre et pour toute la période de temps pendant laquelle il les reçoivent.

Si les locataires désignés au paragraphe premier du présent article n'ont été mobilisés que pendant une partie de la durée de la guerre, l'exonération de plein droit ne s'appliquera qu'à la période de temps pendant laquelle ils auront été mobilisés.

De même si les attributaires d'allocation ou secours prévus au quatrième paragraphe du présent article, n'ont été admis à ces allocations ou secours que pendant une partie de la durée de la guerre, l'exonération de plein droit ne s'appliquera qu'à cette période.

La présomption qu'un locataire attributaire de l'allocation militaire remplit les conditions de l'article 14 pourra être combattue par la preuve contraire devant la commission arbitrale, excepté si le locataire peut invoquer une des autres causes d'exonération prévues par la présente loi.

Les locataires mobilisés, affectés en vertu de l'article 6 de la loi du 17 août 1915, à des établissements industriels travaillant à la défense nationale, pourront se prévaloir de l'exonération prévue au présent article, s'ils sont occupés dans un établissement trop éloigné de leur domicile habituel pour maintenir leur habitation dans les lieux loués et s'ils ne reçoivent pas un traitement, un salaire ou une rétribution supérieure d'un quart à ceux qu'ils percevaient avant la guerre.

Dans tous les autres cas ils seront soumis au régime des articles 14 et 16. »

I. — Conditions relatives à la personne du locataire

Le locataire doit pouvoir être rangé dans l'une des catégories suivantes :

1° Mobilisé ;

2° Réformé de guerre ;

3° Contributaire d'allocations ou de secours.

1° *Mobilisé* (1). — Le locataire mobilisé, occupant un logement rentrant dans les catégories dont il va être parlé plus loin, est exonéré de plein droit ; il est présumé remplir les conditions de l'article 14 et cette présomption est *juris et de jure*, c'est-à-dire non susceptible de la preuve contraire (2). Le Bailleur ne pourrait réclamer contre l'exonération d'un locataire mobilisé rentrant dans les conditions de l'article 15, sous prétexte que celui-ci est en état de payer même s'il en faisait la preuve (3).

Il est toutefois, fait à cette règle deux exceptions :

a) (Article 15 § 18) : Ne bénéficie pas de cette présomption de la loi, le locataire mobilisé qui reçoit, par suite de la mobilisation un traitement, une solde, ou une rétribution *supérieurs d'un quart* au traitement, au gain, à la rétribution ou au salaire qu'il recevait avant la guerre.

1. Voir *suprà*, ce que l'on doit entendre par ce terme.

2. Voir article 1352.

3. Le serment pourrait cependant être déféré au locataire (art. 1352 et 1358 du Code civil).

Le législateur a entendu limiter la faveur de l'exonération à ceux qui ne trouvent pas ailleurs la compensation de la privation de leur salaire ; par suite le mobilisé sur place qui consacre à une occupation, les loisirs que lui laisse le service militaire, doit tenir compte de la rémunération qu'il touche ainsi (1).

L'augmentation des revenus doit être d'au moins un quart (2).

b) Nous savons (voir *suprà*) que contrairement à la jurisprudence qui s'était formée avant la loi du 9 mars 1918, et qui déclare que les ouvriers affectés aux usines de guerre en vertu de l'article 6 de la loi du 17 août 1915, étaient non pas mobilisés, mais en sursis d'appel, la loi du 9 mars les déclare mobilisés (3).

Mais les avantages pécuniaires dont jouit cette caté-

1. Rapport Chéron, Sénat. *Journ. off. Doc. parl.*, 1916, p. 151 : « Autant il est juste d'exonérer de plein droit, le petit locataire mobilisé qui par suite de cette mobilisation, a perdu son traitement ou son salaire habituel, autant il serait contraire à l'équité de faire bénéficier de cette même exonération les hommes affectés à une administration où ils touchent leur salaire comme au temps de paix, ou bien encore ceux qui occupent dans l'armée un grade qui leur procure des ressources égales ou supérieures à celles qu'ils avaient dans la vie civile. »

2. On avait proposé au Sénat que la simple égalité de traitement suffise pour exclure le mobilisé de l'exonération de droit, mais sur un amendement de M. Charpentier à la Chambre des députés faisant remarquer que, par suite de l'augmentation constante de la cherté de la vie, les traitements ou salaires seulement égaux placent le locataire dans une situation inférieure à celle où il se trouvait avant la guerre, les mots « supérieurs d'un quart » ont été ajoutés.

3. Article 15 § 22.

gorie de mobilisés (salaires élevés), nécessitaient une application moins étendue de l'exonération de plein droit (1) ; Aussi l'article 15 § 22 déclare-t-il que ces mobilisés ne pourront se prévaloir de l'exonération de plein droit, que « s'ils sont occupés dans un établissement trop éloigné de leur domicile habituel pour maintenir leur habitation dans les lieux loués » (2).

2° *Réformés de guerre.* — Ce sont les réformés à la suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées à la guerre.

Il n'y a de difficultés que sur la question de savoir ce que l'on doit entendre par maladie contractée ou aggravée à la guerre ;

a) Comment déterminer si la maladie a été contractée à la guerre ? l'octroi d'une pension sera-t-il exigé comme justification ? cela paraît difficile puisque la réforme n° 2 est prononcée aussi bien si la

1. Un amendement tendant à l'octroi aux ouvriers mobilisés dans les usines, du droit d'exonération totale, sans restriction, avait été présenté à la Chambre par MM. Lauche et Levasseur ; il a été rejeté et M. le garde des Sceaux l'a combattu en ces termes : « Il suffit de comparer le sort des ouvriers en question à celui d'une part, des hommes sous les drapeaux, des mobilisés que j'appellerai effectifs, les hommes de la tranchée, qui, eux, ne touchent pas de gros salaires ; et d'autre part, avec le sort des autres ouvriers des usines de guerre, qui eux, ont échappé par leur âge à la charge des mobilisés...

Il y aurait injustice à créer, en faveur des premiers, une situation de privilège » (Séance du 12 fév. 1918, *Journ. off.* du 13. Chamb. Déb. parl.. p. 392).

2. La condition précédente (salaire non supérieur d'un quart au salaire d'avant guerre, leur est naturellement, aussi applicable (art. 15 § 18 et 22).

maladie a été contractée ou aggravée à la guerre que si elle n'en provient pas.

b) Pour avoir été contractée à la guerre, la maladie devra-t-elle l'avoir été pendant l'exercice des fonctions militaires, même s'il y a faute ou imprudence du mobilisé ?

c) La maladie contractée par un mobilisé de l'intérieur, dans l'exercice de ses fonctions, est-elle une maladie contractée à la guerre ?

Cette preuve de la cause de la maladie incombe au locataire ; il doit justifier que la blessure, la maladie ou son aggravation a été contractée à la guerre. Ce point établi, le réformé jouit de la présomption de détresse *juris et de jure* :

3° *Attributaires d'allocations ou de secours.* —

Les bénéficiaires de cette catégorie sont :

a) Les attributaires d'allocation militaire.

b) Les attributaires d'allocation des réfugiés.

c) Les attributaires des secours de chômage organisés régulièrement par les départements et les communes.

d) Les attributaires des secours permanents des bureaux de bienfaisance.

e) Les inscrits sur les listes d'assistance dressées en exécution de la loi du 14 juillet 1905 (1).

1. La loi du 14 juillet 1905 a accordé l'assistance à tout Français privé de ressources, incapable par son travail de subvenir aux nécessités de l'existence, à condition qu'il soit âgé de plus de soixante-dix

Tous ces attributaires de secours ou d'allocation, sauf les attributaires de l'allocation militaire, jouissent de la présomption de détresse *juris et de jure* ; seule la présomption qui existe en faveur des attributaires de l'allocation militaire, est susceptible d'être combattue par la preuve contraire, devant la commission arbitrale, sauf, évidemment, si l'intéressé bénéficie d'une autre cause d'exonération (s'il rentre dans l'une des quatre autres catégories d'allocataires).

Dès que le secours ou l'allocation n'est plus accordé l'exonération cesse de plein droit, puisqu'elle ne s'applique qu'à la période pendant laquelle le bénéfice de l'allocation ou du secours a été accordé (art. 15 § 20).

II. — Conditions relatives au loyer (nature et montant).

1. *Nature.* — L'article 15 ne s'applique qu'aux locaux d'habitation et non à ceux ayant une affectation industrielle ou commerciale (1).

ans ou qu'il soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable. Cette assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile; à défaut de domicile de secours communal, par le département et à défaut de domicile de secours départemental, par l'État.

1. Le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Reynald à la séance du 27 juillet 1917, avait étendu les exonérations de plein droit à tous les locaux sans distinguer entre les locaux d'habitation et les locaux industriels ou commerciaux. Mais la Chambre persistant à limiter la mesure aux seuls locaux d'habitation, le Sénat s'est

L'expression « logement d'habitation », comprend-elle l'habitation de plaisance, l'appartement de luxe ? Si l'on s'en tenait strictement aux termes de l'article 15 il nous semble que l'on devrait répondre par l'affirmative. Cependant, par suite des discussions qui ont eu lieu au Parlement (1), il n'est pas douteux que l'esprit de la loi est que, seul l'endroit où vit habituellement la famille, doit être considéré comme logement d'habitation. C'est du reste, dans ce sens, qu'ont statué diverses commissions arbitrales.

Commission arbitrale de Dijon, 3 septembre 1918 (*Gazette des Tribunaux*, 17 novembre 1918) :

« Attendu que... l'article 15 ne s'applique qu'aux logements d'habitation, et qu'on ne peut considérer comme tel le logement qu'on n'occupe pas, et qui apparaît dès lors comme un logement de luxe... »

Commission arbitrale d'Auxerre, 30 septembre 1918 (*Gazette des Tribunaux*, 17 novembre 1918) :

finale¹ment rallié à ce système. Le Rapporteur a donné les raisons suivantes : « L'exonération de droit apparaît en effet au premier chef comme mesure sociale ; elle est destinée à venir au secours du petit locataire présumé hors d'état de payer ; elle ne se justifie que si elle est destinée à assurer le logement, c'est-à-dire le gîte ; les raisons de décider ne sont plus les mêmes lorsqu'il s'agit de locaux industriels ou commerciaux dont l'étendue et l'importance ne sont nécessairement pas toujours en raison directe du chiffre d'affaires ou des bénéfices. Pour ces locaux comme pour tous les autres, les commissions arbitrales prononceront sur la réduction ou l'exonération suivant les règles inscrites à l'article 12) — (devenu l'article 14) — qui constitue le droit commun de la loi ».

1. Voir déclarations du Rapporteur à la Chambre. Séance du 26 juin 1917. *Jour. off.* du 27, Déb. parl. p. 1571, et Séance du 12 février 1918. *Journ. off.*, du 13, p. 392.

«... Attendu que la loi du 9 mars 1918 ne saurait avoir pour effet de permettre à un locataire de louer ou de conserver en dehors de son logement véritable un appartement de plaisance sans payer aucun loyer...»

Commission arbitrale de Noisy-le-Sec, 14 novembre 1918 (*Gazette du Palais*, 12 décembre 1918) :
« Attendu que la loi du 9 mars 1918 a réglementé provisoirement et à titre exceptionnel l'exécution des baux et locations entravés par des difficultés nées de la guerre, dans le but d'assurer à tous les citoyens pendant les temps troublés de cette guerre, le gîte et l'abri indispensables à leur existence, qu'il a été formellement déclaré et affirmé au cours des discussions législatives que les exonérations et réductions prévues par cette loi ne s'appliqueraient pas aux habitations de plaisance... »

Il y aura lieu, souvent, de procéder à une ventilation, si le logement comprend à la fois un logement d'habitation et un autre local, à usage, par exemple, de magasin ; l'ensemble du loyer, comprenant le loyer personnel et le loyer commercial, pourra dépasser le chiffre indiqué par la loi ; il appartient alors à la commission (si les parties ne sont pas d'accord pour faire la ventilation) de dire si la partie afférente à l'habitation personnelle est ou non dans la marge stipulée par la loi.

2^o *Montant.* — L'exonération de plein droit ne s'applique qu'aux logements dont le loyer ne dé-

pas un certain taux, et ce taux varie suivant l'importance de la ville où est situé l'immeuble (1).

a) A Paris, dans le département de la Seine et dans les communes de la banlieue placées dans un rayon de 25 kilomètres des fortifications de Paris :

Loyer inférieur ou égal à 500 francs (2).

b) Dans les communes dont la distance aux fortifications de Paris est supérieure à 25 kilomètres sans

1. Mais pour déterminer la population d'une ville, faudra-t-il tenir compte de la population *totale* ou seulement de la population dite *municipale* ?

La population totale d'une commune comprend tous ceux qui ont leur résidence effective dans la commune ; que cette résidence soit volontaire ou forcée, temporaire ou définitive.

Moins étendue est la population municipale, qui fait abstraction de certains éléments de population.

Il ne paraît pas douteux, que c'est la population *totale* qui doit être prise en considération.

Il est certain, en effet, ainsi que le fait remarquer la Commission consultative, « que l'existence, dans une commune, d'établissements tels que des casernes, des hospices, des maisons d'instruction et d'éducation, des communautés religieuses... exerce une influence directe sur les prix des choses nécessaires à la vie, sans en excepter les logements ; que cette considération n'a pu échapper au législateur, lorsqu'il a eu à régler, pour les petits locataires, la question si importante du paiement des loyers, que sa préoccupation constante a été de favoriser, dans la plus large mesure, les occupants des petits logements, et que ce serait méconnaître ses intentions que de ne pas adopter, pour l'application du droit à l'exonération, l'interprétation la plus bienveillante ». V. en ce sens, Cassation 12 novembre 1918 (*Gaz. Palais*, 16 décembre 1918).

2. L'article 33 déclare que pour la détermination du chiffre des loyers, il ne sera tenu compte que des prix des loyers en vigueur au 1^{er} août 1914.

D'après M. Wahl, il résulterait de cet article que les conventions postérieures au 1^{er} août 1914, modifiant le taux du loyer, ne seraient pas prises en considération. Tandis que, demeureraient valables, les conventions antérieures au 1^{er} août 1914 prévoyant une modification (augmentation ou diminution) dans le taux des loyers, pour une date postérieure au 1^{er} août 1914.

excéder 40 kilomètres et ayant plus de 2.500 habitants :

Loyer inférieur ou égal à 350 francs.

c) Dans les communes de 20.001 à 100.000 habitants :

Loyer inférieur ou égal à 250 francs.

d) Dans les communes de 5.001 à 20.000 habitants :

Loyer inférieur ou égal à 150 francs.

e) Dans les communes de 1.001 à 5.000 habitants :

Loyer inférieur ou égal à 100 francs.

f) Dans les communes de 1.000 habitants et au-dessous :

Loyer inférieur ou égal à 75 francs.

Ces chiffres supposent que le locataire est célibataire et seul à occuper les lieux loués ; il reçoit une majoration lorsqu'il est marié ou a à sa charge d'autres personnes.

A) Au cas où le locataire est marié la majoration est de :

100 francs dans les villes de la catégorie a.

50 francs dans les villes des catégories b c d e.

25 francs dans les villes de la catégorie f.

B) Par enfant de moins de seize ans ou autre personne à la charge du locataire et pour chaque fils ou membre de la famille mobilisé qui habitait sous le même toit, la majoration est de :

- 100 francs dans les villes des catégories *a* et *b* ;
- 75 francs dans les villes de la catégorie *c* ;
- 50 francs dans les villes des catégories *d*, *e*, *f* (1).

Par personne à la charge du locataire, il paraît résulter des discussions assez confuses qui ont eu lieu à ce sujet (2) qu'il faut entendre les ascendants âgés de plus de soixante-dix ans ou infirmes ainsi que les descendants infirmes de plus de seize ans, recueillis par le locataire conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 15 juillet 1914 (à laquelle renvoyait même le texte de l'article 14 — 15, actuel — primitivement voté par la Chambre), c'est-à-dire, en réalité, les parents ayant droit à une pension alimentaire.

1. Remarquons que dans les villes des catégories *a*, *d* et *e* les majorations prévues par la loi, dans le cas où le locataire est marié, et dans celui où il a une personne à sa charge, sont égales, tandis que dans les villes des catégories *b c* et *f*, la majoration prévue dans le cas où le locataire a une personne à sa charge est sensiblement plus forte (le double dans les villes des catégories *b* et *f*) que celle qui est accordée au locataire marié. Pourquoi ces différences ?

2. V. Séance du 26 juin 1917 à la Chambre des députés.

III. — *Situation faite au locataire ne réunissant que les conditions relatives au loyer.*

Pour jouir de l'exonération de droit, de l'article 15, le locataire doit réunir à la fois la condition relative à la situation personnelle du locataire et celles relatives au loyer. Mais alors que le locataire qui ne réunit *que* les conditions de la première catégorie (conditions relatives au locataire), se trouve placé sous le régime de droit commun de l'article 14, celui auquel manquent ces dernières conditions, mais qui réunit celles relatives au loyer (nature et montant), jouit du régime juridique spécial de l'article 16. Cet article est ainsi conçu :

« Sauf la faculté réservée au propriétaire d'administrer la preuve contraire devant la commission arbitrale, sont présumés remplir les conditions fixées par l'article 14 et comme tels exonérés du paiement de ce qu'ils restent devoir sur leurs loyers échus du 1^{er} août 1914 au 1^{er} avril 1918 : les locataires, mobilisés ou non, occupant des logements compris dans l'une des catégories déterminées à l'article 15 et non exonérés de plein droit pour la durée de la guerre et les six mois qui suivront le décret fixant la cessation des hostilités.

A compter du 1^{er} avril 1918, ces locataires seront placés sous le régime de l'article 14 et pourront invo-

quer le bénéfice des dispositions de la présente loi, devant les commissions arbitrales. »

La loi fait donc une distinction entre le passé et l'avenir :

Pour le passé, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} avril 1918, faisant une « liquidation complaisante », elle accorde l'exonération de plein droit, totale et définitive, aux locataires occupant des logements compris dans l'une des catégories déterminées à l'article 15, mais non exonérés de plein droit aux termes de ce même article (par exemple : mobilisés recevant un traitement, salaire..., supérieur d'un quart au traitement, salaire,... d'avant-guerre, mobilisés affectés à des établissements industriels travaillant à la défense nationale et habitant leur domicile habituel, locataires non mobilisés et non attributaires des allocations ou secours visés par l'article 15,...)

Toutefois le bailleur conserve le droit de prouver devant la commission arbitrale que le locataire est en état de payer ; il peut donc obtenir le retrait de l'exonération. Mais il ne suffirait pas, croyons-nous, que le bailleur démontrât que le locataire aurait pu payer ses loyers, durant le régime des moratoires, au lieu d'en invoquer le bénéfice ; il faut se placer en face de la situation de fait de ces locataires qui peuvent se trouver devoir, par suite des moratoires, quatre années de loyers ; le propriétaire doit faire la preuve que son locataire est en état de payer ce reli-

quat ; et pour apprécier si le locataire doit se voir retirer le bénéfice de l'exonération, la commission arbitrale devra se placer au moment où le litige lui sera soumis.

Pour l'avenir, c'est-à-dire à partir du 1^{er} avril 1918, ces mêmes locataires retombent sous le régime commun de l'article 14 : il devront justifier devant la commission arbitrale des raisons pour lesquelles ils sollicitent une réduction ou une exonération de loyer.

CHAPITRE III

APPLICATIONS (1)

I. — Application à la diminution d'agrément ou de profit

1° *Droit commun*

D'après ce que nous avons dit précédemment, il est bien évident que le preneur qui, par suite d'un cas fortuit ou de force majeure et, non du fait du bailleur, est privé d'une partie des profits moraux ou matériels, n'en doit pas moins exécuter ses obligations, payer son loyer intégralement. Il est victime d'un trouble de fait, lui seul doit en subir les conséquences.

Le preneur a la jouissance matérielle complète, qu'importe la diminution des agréments, ce sont là les aléas inhérents à toute exploitation commerciale ou industrielle, ou même seulement à toute vie économique.

1. V. les développements que M. Wahl donne à ces matières, dans *la Revue trimestrielle de droit civil* de 1916, p. 19 à 40.

« Il n'y a rien dans la loi qui puisse faire supposer qu'une perte quelconque, éprouvée par le locataire, dans sa fortune personnelle, dans son industrie, dans son commerce, puisse être une cause de libération de ses engagements. Est-ce que, en dehors des événements actuels, un fait de cette nature ne se présente pas chaque jour ? Est-ce que la mort ne vient pas trop souvent, atteindre à l'improviste, dans les professions libérales comme dans les autres un chef de famille dont le travail quotidien est l'unique patrimoine ? Est-ce que ceux qu'il laisse sans ressources, sont, par suite de ce malheur, affranchis des obligations du bail ?... Evidemment non ; il y a là autant d'accidents qui sont étrangers au contrat du bail et qui ne peuvent influencer sur la situation du propriétaire. Pourquoi donc en serait-il autrement, parce que le fait qui paralyse le commerce ou le travail, est la guerre ? » (1)

La jurisprudence, sur ce point, est, du reste, complètement d'accord avec nous.

Siège. — Le siège de la ville où est l'immeuble loué, n'entraîne aucune diminution dans les obligations du locataire.

Il résulte de nombreux arrêts (2) que, le preneur, qui, dans une ville assiégée a éprouvé une simple di-

1. Ballot, *Des effets de la guerre sur le louage*, p. 20 et suiv.

2. Orléans, 14 juillet 1871, S. 1872.2.237 ; Paris, 26 mars 1872, S. 1872.2.237, D. 72.2.118 ; Paris, 17 janvier 1872 et 29 avril 1872, S. 1872.2.238 et Baud. et Wahl, *Traité de louage*, t. I, n° 536.

minution des avantages d'agrément, de commodité et de sécurité de la maison louée, n'a droit à aucune réduction du loyer, si, d'ailleurs, la jouissance matérielle des lieux a été conservée en entier pendant le bail.

Diminution des bénéfices. — De même, la simple diminution des bénéfices et profits d'une industrie ou d'un commerce, par suite de la guerre, ne saurait donner lieu à aucune garantie (1).

Cela a été décidé par la Cour de cassation, en ce qui concerne la location de droits de place (2), et par le ministre des Finances pour le prix de gérance d'un bureau de tabac (3). De même au cas où les recettes d'un théâtre ou café-concert ont diminué soit par suite de la guerre, soit par suite de mesures de police prises pendant la guerre (4).

1. *Ann. de dr. comm.*, 1914, p. 417.

2. Cass. Requête, 21 janvier 1874, S. 1874.1.125, D. 1874.1.170.

3. V. *infra*, p. 143.

4. Un jugement du Tribunal civil de la Seine du 1^{er} mai 1915 (*Gaz. Trib.*, 20 mai 1915), avait, par contre, décidé que « le preneur est par-reillement fondé à obtenir la réduction partielle de son loyer, lorsqu'il établit que depuis la réouverture autorisée de son établissement les restrictions apportées à son exploitation par les décisions de l'autorité administrative (prélèvements au profit de l'Assistance publique et de différentes œuvres, fermeture de la salle à 11 heures du soir, location des places assises, éclairage intérieur réduit, interdiction de servir aucune consommation après 8 heures du soir...) et les mesures d'ordre public prises par la même autorité (circulation partiellement interrompue par la raréfaction de l'éclairage public, défaut de circulation des tramways après 10 heures du soir, fermeture avancée des stations du Métro...) ont diminué considérablement les revenus normaux sur lesquels il était en droit de compter pour faire face à ses engagements et acquitter le montant de ses loyers... »

Cette solution manifestement *inexacte*, et non conforme à la juris-

Chômage. — Le chômage occasionné par la guerre n'est qu'un trouble de fait, ne donnant pas lieu à réduction (1).

Cela a été jugé en 1871 pour un théâtre (2) ; et en 1915 pour un hôtel de ville d'eaux dont la clientèle s'était enfuie aux seuls bruits de guerre et de mobilisation (3).

Réquisition des meubles. — La réquisition des marchandises d'une boutique, des machines ou matières premières d'une usine, du mobilier d'un appartement, quoique entraînant la perte de l'utilité de la jouissance de l'immeuble loué, ne peut donner lieu à aucune réduction du loyer. Il n'y a pas lieu de traiter différemment ces divers cas de force majeure, et les hypothèses où la perte des meubles résulte d'un incendie ou d'un vol ; et dans ces derniers cas on n'a jamais soutenu que le preneur pût se refuser au paiement du loyer, dès que l'immeuble reste intact matériellement.

prudence de la Cour de cassation n'a pas été admise devant la Cour d'appel de Paris qui le 21 janvier 1916 (*Gaz. Trib.*, 23 juin 1916) décide, dans la même affaire que la jouissance n'ayant pas été rendue impossible mais seulement plus difficile, il ne pouvait être accordé aucune réduction de loyer. V° dans le même sens Trib. civ. de la Seine, 24 nov. 1915 (*Rec. Gaz. Trib.*, 1915.2.447).

1. V. notes suivantes. *Contra*, Bruxelles, 16 janv. 1873 (*Dall. Repert.*, v° Louage, n° 210, 2°).

2. Trib. civ. Lyon, 1^{er} fév. 1871, D. 71.3.103.

3. Trib. civ. de Cusset, 22 janv. 1915 (*Gaz. Trib.*, 19 mars 1915 ; *la Loi*, 16 déc. 1915).

Il en est, de même, au cas de réquisition du matériel d'exploitation d'un loueur de voitures (1).

La même solution s'impose, si la perte des meubles résulte du pillage de l'appartement ou des locaux commerciaux ou industriels du preneur, après la déclaration de guerre (2).

Difficultés de transport. — On peut rapprocher ces différents cas, de diminution d'agrément précédents, les cas de difficultés de transports, pour aller jouir de l'immeuble loué, tenant à l'état de guerre ou seulement à la période de mobilisation.

Au cas de location d'une villa pour le mois d'août 1914, dans une station de bains de mer, le preneur ne peut-être exonéré du loyer car si grand et si gênant qu'ait été le ralentissement des transports par chemins de fer, il n'y a jamais eu impossibilité de faire le voyage ; il n'y a donc eu que difficulté de jouissance d'où diminution d'agrément de la chose louée, mais non impossibilité de jouissance (3).

De même le locataire d'une villa à Gérardmer pour

1. Trib. civ. Seine, 12 mai 1916 (*Gaz. Trib.*, 17 mai 1917) : le Tribunal décide que «... le preneur qui exerce dans les lieux loués la profession de loueur de voitures et chevaux n'était pas fondé à demander une diminution de loyer à raison de ce qu'il aurait été obligé de cesser son commerce par suite de réquisition de ses chevaux et voitures par l'autorité militaire ».

2. Cette solution a été donnée pour le pillage de boutiques après un soulèvement. Lyon, 8 fév. 1896, D. 97.2.473 et note Boistel ; Trib. civ. Lyon, 28 nov. 1894 (*la Loi*, 7 janv. 1895). V. Wahl, *op. cit.*, p. 22.

3. Trib. civ. Seine, 7 juin 1915 (*Rec. Gaz. Trib.*, 1915, 1^{er} sem. 2.160).

la saison d'été 1914 ne peut prétendre être dispensé de payer son loyer en alléguant que la mobilisation et l'interruption du service des chemins de fer l'ont empêché d'en prendre possession s'il ne justifie pas d'obstacle invincible l'ayant mis dans l'impossibilité de s'y rendre avec sa famille. Il ne suffit pas que, par l'effet des circonstances, la circulation ait été rendue plus difficile, dès lors qu'elle était assurée dans des conditions encore acceptables (1).

Nous n'avons, jusqu'ici envisagé que des baux d'immeubles, mais il peut arriver (c'est très rare) que le bail porte sur un fonds de commerce ; la solution sera-t-elle la même ? Au cas de diminution de gains, par suite de la guerre, le loyer sera-t-il diminué, ou, au contraire, de même que pour les baux d'immeubles, restera-t-il le même ?

La question ne s'est pas encore posée pour le bail d'un fonds de commerce, mais elle l'a été au sujet d'une exploitation dont la concession s'en rapproche beaucoup : *c'est le bureau ou débit de tabac*.

Juridiquement le bureau de tabac conféré par le gouvernement à un titulaire pendant la vie de celui-ci, n'est pas un fonds de commerce.

Le contrat par lequel le titulaire transmet à un tiers, appelé gérant le, droit d'exploitation, moyennant une rémunération fixe n'est donc pas un bail de

1. Trib. civ. Seine, 7 déc. 1915, S. 1916.2.16 et Cour d'appel Paris, 26 juillet 1917 (*Gaz. Trib.*, 28 fév. 1918).

fonds de commerce. Mais ce contrat s'en rapproche beaucoup et en possède les principaux caractères : le titulaire transmet une jouissance et cette jouissance porte sur un droit d'exploitation ; le gérant comme un locataire, garde les bénéfices et paye au titulaire une rémunération analogue au loyer.

Or, par suite de la guerre, pour différentes causes, le produit de l'exploitation a pu diminuer. Quel en est l'effet, au point de vue de la rémunération que doit le locataire au bailleur ? le gérant du bureau de tabac au titulaire ? Il est bien évident que si la diminution des profits est due à la raréfaction des ressources, à une perte de clientèle ou aux économies que celle-ci s'impose ou est obligée de faire, le preneur, dans ce cas, n'a aucun recours contre le bailleur (1). Il en est de même, si la cause de la diminution tient à l'occupation de la ville par l'ennemi, sans qu'il en résulte la fermeture de la maison de commerce (2). Mais si l'exploitation du fonds de commerce a dû cesser par suite d'un ordre de l'autorité ennemie, il est logique de soutenir que les loyers afférents à la

1. Voir en ce qui concerne le débit de tabacs, la réponse du ministre des Finances au *Journ. off.* du 26 janvier 1916. Débats parl., Chamb. p. 119.

2. V. Réponse du ministre des Finances, *Journ. off.* du 7 février 1915. Débats parl., Ch. p. 640 : «... l'occupation allemande a pu en arrêtant la vente, constituer en certains cas un fait de force majeure, mais d'autre part, les bénéfices faits pendant le reste de l'année 1914 peuvent balancer la perte résultant d'une interruption momentanée des ventes. »

période de fermeture de la maison de commerce, ne sont pas dus.

De même que pour le bail d'un immeuble, il est conforme au système de la jurisprudence de décider que s'il y a impossibilité d'exercer le commerce, s'il y a privation matérielle de jouissance, il y a exonération de loyers.

Pour soutenir que la diminution des bénéfices ou de l'agrément devait entraîner une réduction de loyer on a invoqué deux raisons :

1^o Article 1769 et 1770 du Code civil ;

2^o Clause tacite *rebus sic stantibus*.

1^o D'après les articles 1769 et 1770 (1), au cas de bail d'immeuble rural la perte totale ou partielle des récoltes (pourvu que la perte soit au moins de moitié) donne lieu à suppression ou réduction du fermage pour les années de la perte (2). C'est donc, a-t-on

1. Article 1769 du Code civil : « Si le bail est fait pour plusieurs années, et que, pendant la durée du bail, la totalité ou la moitié d'une récolte au moins soit enlevé par des cas fortuits, le fermier peut demander une remise du prix de sa location, à moins qu'il ne soit indemnisé par les récoltes précédentes.

S'il n'est pas indemnisé, l'estimation de la remise ne peut avoir lieu qu'à la fin du bail, auquel temps, il se fait une compensation de toutes les années de jouissance.

Et cependant le juge peut provisoirement dispenser le preneur de payer une partie du prix en raison de la perte soufferte. »

Article 1770 du Code civil : « Si le bail n'est que d'une année, et que la perte, soit de la totalité des fruits ou au moins de la moitié, le preneur sera déchargé d'une partie proportionnelle du prix de la location.

Il ne pourra prétendre aucune remise, si la perte est moindre de moitié ».

2. V. Paris, 13 mai 1873, D. 1873.2.201 ; Baudry-Lacantinerie et Wahl,

dit, que la diminution des bénéfices donne droit à une diminution du loyer.

Mais cette extension, aux baux à loyer, de la solution des articles 1769 et 1770 du Code civil, spéciaux aux baux ruraux ne nous paraît justifiée à aucun point de vue, car : « D'une part, cette solution ne fait que mieux ressortir la règle à laquelle elle apporte une exception. D'autre part, ce n'est pas d'une manière générale, mais seulement si elle atteint la moitié que la perte de récoltes donne lieu à une réduction, et c'est là une condition arbitraire qui montre que la solution ne doit pas être étendue. En troisième lieu, la perte de récoltes n'entraîne diminution de loyers que si elle n'est pas compensée par l'excédent des récoltes antérieures, condition que l'on ne propose pas de transporter ici.

Enfin, les articles 1769 et suivants visent tous cas faisant diminuer la récolte, même les cas fortuits ordinaires et susceptibles d'être prévus (arg. art. 1773), ce qui montre que la loi a voulu favoriser le fermier. Or nul ne songe à dire que tout cas fortuit permet au preneur de demander une réduction de loyer. Nos adversaires n'émettent leur opinion que pour les pertes provenant, dans un commerce, d'une guerre » (1).

Traité de louage, 3^e édit., t. I, n° 376; Guillecard, *Louage*, t. II, n° 562; Hue, *Comment. du Code civil*, t. X, n° 370; et pour l'ancien droit Argou, *Institution du droit français*, livre III, chap. XXVII.

1. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, année 1916, p. 20 et 21.

2° Clause tacite *rebus sic stantibus*. On a dit encore que le bail a été contracté sous réserve d'une modification pour le cas où un événement inattendu diminuerait les avantages de la jouissance.

« Rien ne permet de soutenir que le bail doive être, plutôt que tout autre contrat, réputé avoir été passé sous cette clause. Sinon, il faudrait admettre que si un événement imprévu augmente les avantages de la jouissance (par exemple la proximité d'une usine pour un débit de vins), le bailleur a droit à une augmentation de loyer ; or personne ne le soutient.

Il n'y a d'exception que si les juges estiment en fait que la clause *rebus sic stantibus* a été dans l'intention des parties, c'est-à-dire que la force majeure qui rend pour l'une des parties le contrat moins lucratif doit diminuer les obligations de celle-ci dans la pensée commune » (1).

2° Loi du 9 mars 1918

A la différence du Code civil, la loi du 9 mars 1918, ouvre au locataire privé des avantages de la chose louée, la possibilité d'obtenir une réduction.

L'article 14 parle de « privation des avantages d'utilité ou d'usage » ; ces termes sont vagues, et, étant donné le pouvoir souverain d'appréciation

1. Wahl, *op. cit.*, p. 212.

des commissions arbitrales, il est impossible d'en donner une définition rigide.

Mais il nous semble certain, cependant, que les diminutions d'agréments ou de profits pourrout être comprises dans les privations d'avantages d'usage ou d'utilité.

Le commerçant, qui, par suite de la guerre aura vu diminuer sa clientèle, et par suite, le chiffre de ses bénéfices (privation des avantages d'utilité et diminution des revenus) pourra demander une réduction.

D'une façon générale, les commerçants et industriels, ouvriers, artisans, employés et salariés de tous rangs, les médecins, avocats, artistes..., tous ceux qui, exerçant une profession, un métier, un art, ont éprouvé, par suite de la guerre, une diminution notable dans les produits de leur travail, ont droit de demander une réduction.

II. — Application à l'abandon de l'immeuble par suite de danger ou pour des raisons de convenance.

1° *Droit commun*

Lorsque par crainte, soit d'invasion, soit de bombardement, soit de tout autre danger résultant de la guerre, le preneur quitte les lieux loués, faut-il voir dans ce départ, un obstacle à la jouissance du preneur donnant lieu à l'application de l'article 1722 du Code civil ?

Le danger redouté par le preneur et qui est la cause de son départ n'est qu'un trouble de fait, il ne supprime en rien la jouissance du locataire, puisque d'une part, l'immeuble loué n'est pas, par hypothèse, détruit, et que d'autre part c'est volontairement que le preneur s'enfuit ; il n'est pas forcé d'abandonner l'immeuble ; s'il le fait, c'est par suite d'un acte réfléchi de sa volonté, pour des raisons de sauvegarde personnelle, qui varieront, suivant les tempéraments.

La jurisprudence, cependant, fait des distinctions ; le preneur a droit à garantie, si le danger redouté est réel et imminent, ou même si le preneur est simplement fondé à le croire tel, par suite de certaines circonstances (1).

Donc la prudence ou la seule crainte d'un danger éventuel ne suffit pas, il faut un danger réel et imminent (2) ; c'est une question de fait qu'il appartient aux juges de trancher.

1. Ainsi décide-t-on, que, quoique le danger ne soit pas réel, le preneur a droit à l'exonération, si, en fuyant, il n'a fait que suivre l'exemple de la municipalité. Trib. de paix de Sèvres, 29 juillet 1871, S. 71. 2. 183.

2. Paris, 5 avril 1873, D. 74. 5. 314 ; Trib. de paix, Paris 27 janv. 1871, D. 71. 3. 6 : «... Attendu néanmoins que la prudence ou la seule crainte d'un danger éventuel ne saurait suffire pour autoriser le locataire à s'affranchir ainsi des obligations par lui contractées vis-à-vis du propriétaire, qu'il doit justifier d'un danger réel et imminent... »

Orléans, 14 juillet 1871, S. 72. 2. 237 ; Paris, 28 août 1873, S. 73. 2. 256, D. 74. 2. 159 ; Trib. de la Seine, 6 décembre 1915 (*Gaz. des Trib.*, 16 jan. 1916 ; Défrénois, *Rép. gén. du not.*, 1915, 1. 183 ; Guillouard, *op. cit.*, t. I, n° 160 ; Laurent, *Princ. de droit civ.*, t. XVI, n° 259 ; Baud. et Wahl, *Louage*, t. I, n° 526.

Il a été ainsi, souvent décidé que si le locataire quittait l'immeuble loué, en raison du bombardement du quartier ou de la localité, il avait droit à garantie (1). De même si l'autorité lui a donné le conseil de partir (2).

Si le danger n'est devenu réel et imminent, qu'après le départ du locataire, celui-ci devra le loyer jusqu'au moment où le danger aura acquis ces qualités (3).

1. Paris, 5 avril 1873, D. 74.3.314; trib. de la Seine, 29 septembre 1871, S. 71.2.183; trib. de paix Paris, 27 janvier 1871, S. 71.1.103, D. 71.3.6, D. 71.3.6; trib. de paix Sèvres, 29 juillet 1871, S. 71.2.183; Laurent, *Prin. de droit civil*, t. XVI, n° 259; *Annales de droit comm.*, 1914, p. 417; Défrénois, *Répertoire gén. du notariat*, 1915, 1.158.

2. *Ann. de droit com.*, loc cit.

3. Remarquons que ce critérium de la jurisprudence — l'imminence et la réalité du danger — a de graves défauts :

D'abord il est très vague, puisqu'il dépend de l'appréciation des juges qui pourront souvent être portés à qualifier différemment la gravité du danger (selon, par exemple, qu'ils en auront, ou non, subi les atteintes)...

Il a en outre, l'inconvénient d'oublier que ce n'est qu'après que l'immeuble a été détruit ou, au contraire, est resté intact, que l'on peut affirmer que le danger couru était réel et imminent ou n'était qu'éventuel; le bombardement d'une ville, par exemple, ne constituera un danger réel et imminent que s'il présente un certain caractère de violence; mais ne pourrait-on pas dire pourtant que le locataire, qui, par malchance, dans un bombardement de faible intensité, a eu sa maison détruite par un obus, alors que dès le début du bombardement il avait quitté la ville, a droit à l'exonération dès le jour de son départ; il justifie, en effet, d'un danger réel et imminent, puisque quelques jours après sa fuite, son immeuble a été atteint.

En raisonnant ainsi, nous introduisons, nous le reconnaissons, comme éléments d'appréciation de la gravité du danger couru au moment du départ du locataire, des faits postérieurs à ce départ; mais ce manque de logique n'est-il pas commandé en quelque sorte, par la nature même du critérium établi par la jurisprudence? Nous en trouvons du reste, un exemple dans un arrêt de la Cour de Paris, du 28 août 1873 (S. 73.2.256), qui décide que le locataire qui a fui devant l'invasion, reste débiteur du montant des loyers, si « ceux des habitants restés dans la commune n'ont été ni expulsés par

L'abandon de l'immeuble par suite de danger suppose un fait volontaire du locataire ; la fuite. Il est une autre hypothèse que l'on en peut rapprocher, car elle suppose aussi un fait volontaire du locataire : c'est celui où un commerce est interrompu spontanément pour des raisons de convenance.

Il est bien évident que dans ce cas, le locataire n'a droit à aucune réduction, même dans le système de la jurisprudence puisqu'il n'y a pas impossibilité de jouissance (1).

2^e Loi du 9 mars 1918

Les commissions arbitrales verront-elles dans l'abandon de l'immeuble par suite de danger, une privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée ? Nous ne le croyons pas ; et pensons que sur ce point elles n'ajouteront rien à la jurisprudence actuelle.

l'occupant, ni exposés par les événements de la guerre à des périls qui puissent être considérés comme ayant entraîné une privation de jouissance. »

Ainsi donc pour décider si l'invasion constitue ou non un danger réel et imminent, cet arrêt prend en considération la conduite, postérieure au départ du locataire, de l'envahisseur et déclare que puisque les habitants restés en pays envahi, n'ont pas eu à souffrir de la conduite de l'occupant, l'acte du locataire abandonnant l'immeuble loué, n'est nullement justifié.

1. Voir *contra* tribunal civil de Bayonne, 5 février 1916 (*Gaz. trib.*, 24 fév. 1916), qui exonère de son loyer, le locataire d'un casino municipal qui, avec l'agrément du maire de la ville propriétaire, mais sans aucun ordre, avait fermé le casino au moment de la guerre.

Application à l'abandon de l'immeuble par suite de mobilisation

1^o *Droit commun*

Les loyers afférents au temps durant lequel le locataire est mobilisé restent exigibles (1). Il ne peut être accordé aucune exonération de loyers par suite de la seule mobilisation du locataire ; celui-ci demeurant juridiquement en jouissance. En fait cette jouissance est interrompue, mais elle ne l'est que pour la personne même du mobilisé (2), car elle peut continuer pour la famille ou les meubles de ce dernier.

La solution serait la même à l'égard du commerçant qui exerce personnellement un commerce dans les lieux loués et qui est obligé de fermer boutique en raison de sa mobilisation ; il subit bien une privation de jouissance par suite d'un fait indépendant de sa volonté mais ce fait lui est personnel, et s'il ne peut jouir par lui-même des lieux loués, du moins, il lui est possible, en droit, de jouir de l'immeuble par le moyen d'un tiers (gérant, cessionnaire...) ; l'immeuble, en un mot, est resté à sa disposition

1. *Ann. de droit comm.*, 1914, p. 417 ; Défrénois, *Rép. g. du not.*, 1915, I, 162 et 185.

2. Pour le mobilisé même, l'interruption de jouissance n'est pas absolue, par suite des permissions.

matérielle, et le bailleur ne s'est pas engagé à autre chose (1).

2° *Loi du 9 mars 1918*

La loi du 9 mars 1918 accorde au locataire mobilisé, des droits assez étendus. Spécialement en ce qui concerne les réductions et exonérations de loyer (2), rappelons, qu'il jouit :

1° *Du droit à l'exonération totale lorsqu'il occupe un logement d'habitation rentrant dans l'une des catégories fixées par l'article 15 (petits loyers) ;* sauf si le propriétaire fait la preuve que son locataire mobilisé reçoit par suite de la mobilisation, un traitement, une solde ou une rétribution supérieures

1. C'est la solution que donne le ministre de la Marine, en réponse à une question d'un député qui lui demandait s'il n'était pas équitable de faire bénéficier les détenteurs de concessions sur le domaine public maritime, mobilisés, de la remise des redevances domaniales pour les mois pendant lesquels ils n'auront pas exercé leur profession ; ces redevances sont des sortes de loyers, puisqu'elles doivent être payées périodiquement, en échange d'une jouissance : « Les redevances imposées aux concessionnaires d'établissements de pêche en raison de l'occupation de parcelles du domaine public maritime, sont assimilables aux prix des baux à loyer et doivent être soumises au même régime.

Or, d'après les règles applicables en matière de location, la circonstance qu'un locataire est appelé sous les drapeaux, ne lui confère aucun droit à une exonération de loyer... » (*Journ. off.* du 26 février 1915, Ch., Déb. parl., 1915, p. 250, 3^e col.).

Le ministre des Finances donne une réponse analogue, à la suite d'une demande formulée par deux députés et tendant à faire diminuer le prix de gérance des bureaux de tabac au cas de mobilisation du gérant (*Journ. off.* du 26 janv. 1916, Ch. Débats parl., p. 119).

2. Voir *suprà*, p. 115 s. et 124 s.

d'un quart, au traitement, au gain, à la rétribution ou au salaire qu'il recevait avant la guerre.

2° *D'une présomption légale.* Le locataire mobilisé est présumé remplir les conditions requises par l'article 14, pour obtenir l'exonération ; c'est au propriétaire qu'il appartient de démontrer que la mobilisation du locataire a laissé à celui-ci le moyen d'acquitter tout ou partie des loyers échus.

IV. — Application à l'abandon de l'immeuble par un étranger ou sujet ennemi.

1° *Droit commun.*

Le locataire appartenant à une nation ennemie ne saurait être traité d'une manière plus favorable que le citoyen français ; donc si la mobilisation d'un locataire français ne le dispense pas du paiement de ses loyers, il doit en être de même de la mobilisation du citoyen ennemi. « La jouissance personnelle est bien entravée par la nécessité où il se trouve de se mettre à la disposition des autorités de son pays ; mais sa jouissance n'est pas empêchée puisque le bailleur continue à le lui garantir et conserve l'immeuble à sa disposition » (1).

Nous ne pouvons de même, voir un trouble de droit, dans le fait que le sujet ennemi est expulsé ou

— 1. Wahl, *op. cit.*, p. 27.

placé dans un camp de concentration (1); la jouissance ne lui est pas enlevée, en droit; « Elle ne lui fait défaut que par contre-coup; elle reste à sa disposition et en tout cas, il peut en profiter pour ses meubles, donc il n'y a pas trouble de droit » (2).

La solution est la même si le locataire, sujet ennemi, quitte volontairement la France, en raison de la guerre, pour rejoindre son pays, sans y être mobilisé (3).

Pour nous la véritable raison, que l'on peut donner de ces solutions est que, dans ces différentes hypothèses, la jouissance n'est pas enlevée au locataire; par contre la jurisprudence se fonde sur une autre idée; il y a bien là, dit-elle, impossibilité de jouissance, mais pour que cette privation de jouissance puisse être assimilée à la destruction, il faut qu'elle ait un caractère de généralité créant au profit de tous, un obstacle absolu; elle ne doit pas tenir à des raisons personnelles au locataire (4).

1. V. Schaffhauser, *Lois nouvelles* 1915.1.193; Défrénois, *Rép. g. de not.* 1915.1.162.

2. Wahl, *op. cit.*, p. 28.

3. V. Guillouard, *Louage*, t. I, n° 391; B. et Wahl, *Traité de louage*, t. I, n° 526.

4. Paris, 30 décembre 1873, D., 1875.5.276, S., 74.2.67; Trib. de la Seine, 29 septembre 1871, D. 71.3.56, S., 71.2.183; sur ce dernier jugement, le texte du *Dalloz* ne concorde pas avec celui du *Sirey*; celui du *Dalloz* dit que l'article 1722 ne permet d'assimiler l'impossibilité de jouissance à une perte que si elle est due à des raisons personnelles au preneur. Selon le texte du *Sirey*, au contraire ce ne sont que les faits ayant un caractère de généralité, créant à l'égard de tous un obstacle absolu et insurmontable qui rentrent sous l'application de l'arti-

Les solutions sont les mêmes en ce qui concerne les citoyens des pays neutres qui quittent la France, appelés par la mobilisation de leur pays, ou seulement en raison de la guerre, par mesure de prudence.

2° *Loi du 9 mars 1918.*

L'article 62 de cette loi, énumère les nationalités appelées à bénéficier de la loi (article 62, et décret du 29 août 1918). En dehors des Français et des protégés français ce sont :

1° Les citoyens, sujets et les ressortissants des pays alliés (1).

2° Trois catégories :

a) Les étrangers qui sont purement et simplement assimilés aux Français et aux Alliés ; ce sont ceux qui, à titre individuel, ont accepté de servir dans les rangs de leurs armées (art. 1, décret du 29 août) ;

b) Les étrangers qui bénéficient de la loi des loyers, sous la seule condition, s'ils résident en France, de produire leur carte d'identité d'étranger (déc. 2 avril 1917) ou le carnet d'étranger créé par arrêté du géné-

cle 1722. Nous nous référons au texte du *Sirey*, qui seul est conforme au système général de la jurisprudence (v. p. 99) mais *contra*, voir Wahl, *op. cit.*, p. 28, texte et note 1 et 2.

1. La circulaire du ministre de la Justice du 30 août 1918, déclare que les citoyens de pays alliés sont ceux appartenant aux nations suivantes : Amérique (Etats-Unis d'), Belgique, Brésil (Etats-Unis d'), Chine, Costa-Rica, Cuba, Grande-Bretagne, Grèce, Guatémala, Haïti, Honduras, Italie, Libéria, Japon, Monténégro, Nicaragua, Panama, Portugal, Russie, Serbie, Siam.

ral commandant en chef en date du 1^{er} janvier 1916, et s'ils résident à l'étranger, avec autorisation spéciale du ministre des Affaires étrangères ce sont :

1^o Les membres des nationalités opprimées par l'ennemi, c'est-à-dire : Polonais, Tchécho-Slovaques, Irrédentistes italiens, Yougo-Slaves, Arabes de la Péninsule arabe, Arméniens, Grecs orthodoxes du Levant, Israélites du Levant, Latins du Levant, Libanais, Rhodiens, protégés italiens ; Syriens (art. 2, décret 29 août).

2^o Les citoyens, sujets et ressortissants d'Etats neutres, ayant appartenu au groupe de l'entente (art. 3, décret, 29 août) ;

3^o Les sujets monégasques.

c) Les étrangers qui en plus des conditions précédentes, verront dans tous les cas, leurs droits subordonnés à la preuve effective, et sans l'admission d'aucune des présomptions édictées par les articles 15 et 16 de la loi, d'une notable diminution de leurs ressources ; ce sont les étrangers n'appartenant pas aux catégories précédentes et ne ressortissant pas aux pays ennemis.

V. — Application aux troubles provenant de l'autorité ennemie.

1° *Droit commun.*

Ainsi que le fait remarquer M. Wahl, (1) l'ennemi n'agissant qu'en vertu d'une autorité de fait, c'est-à-dire sans droit, l'acte par lequel il enlève la jouissance au preneur ne devrait être considéré comme ne constituant qu'un trouble de fait.

La jurisprudence, cependant décide le contraire, dans la généralité des cas :

L'expulsion du preneur et de sa famille, par l'ennemi, constitue une destruction (2), il en serait de même de l'interdiction par l'ennemi du commerce exploité dans l'immeuble situé en pays envahi.

2° *Loi du 9 mars 1918.*

Les troubles de jouissance (privation des avantages d'utilité ou d'usage de la chose) provenant de l'autorité ennemie, donnent ouverture au droit de réduction de l'article 14. Ils sont, un effet de la guerre, et les mots « par suite de la guerre » de l'article 14, ne peuvent recevoir une application, plus directe et plus certaine, que dans ces hypothèses.

1. Wahl, *op. cit.*, p. 29.

2. Orléans, 14 juillet 1871, S., 72.2.23; Paris, 28 août 1873, S. 73.2.256.

V.—Applications aux troubles provenant de l'autorité française

1° *Droit commun*

Il est certain que le fait du prince, c'est-à-dire, un acte de l'autorité régulièrement accompli, qui entrave la jouissance du preneur, ouvre à son profit une action en réduction du prix de loyer (1).

Mais on est en désaccord sur le fondement de cette action.

Dans un système, le trouble de jouissance résultant de l'acte de l'autorité, est un trouble de droit ; et les articles 1726 et 1727 du Code civil, admettent en ce cas le locataire à demander une diminution proportionnelle sur le prix du loyer.

Dans un second système, on ne voit là, qu'un trouble de fait ; mais s'il aboutit à une privation matérielle de jouissance, ce trouble de fait permet alors l'application de l'article 1722 du Code civil.

1. V. Aubry et Rau, t. IV, p. 478 § 366 ; Demogue, *Rev. trim. de dr. civ.*, 1915, p. 517 ; Laurent, *Princ. du dr. civ.*, t. XXV, n° 149... ; Huc, *Com. th. et prat. du Cod. civ.*, t. X, n° 305 ; B.-L. et Wahl, *Trait. du Louage*, t. I, n° 431 ; Paris, 23 juin 1885, S.87.2.123 ; Paris, 11 janvier 1866, S.66.2.150 ; Dijon, 30 janvier 1867, S.67.2.239 ; Paris, 18 août 1870, S.70.2.244 ; Poitiers, 12 juillet 1915, S.16.2.1 et note Wahl (*Gaz. trib.*, 2 septembre 1915 ; la Loi, 16 septembre 1915) ; Trib. civ., Lyon, 25 mars 1871, D. 71. 5. 245 ; Trib. civ., Cusset, 22 janvier 1915 (*Gaz. trib.*, 19 mars 1915) ; Trib. civ. La Rochelle, 30 mars 1915 (*Gaz. trib.*, 22 mai 1915 ; *Rec. Gaz. trib.*, 1915, 2.27) ; Trib. civ., Nice, 14 juin 1915 (*Gaz. trib.*, 14 juill. 1915) ; Trib. civ. de la Seine 24 juin 1916 (*Gaz. trib.*, 4 nov. 1916) ; Trib. civ. de la Seine, 12 mai 1916 (*Gaz. trib.*, 17 mai 1917).

Le premier fondement nous paraît plus exact que le second.

En effet, l'autorité française qui trouble un locataire dans sa jouissance, agit en vertu d'une loi, donc en vertu d'un droit (1) ; le trouble subi par le locataire est donc un trouble de droit. On a objecté, dans l'hypothèse d'une réquisition — que l'administration ne prétend aucun droit sur la chose réquisitionnée; elle ne prétend, il est vrai, aucun droit de propriété ni de servitude, mais elle exerce un droit qui lui appartient et « il y a trouble de droit dès lors que l'auteur du trouble prétend avoir le droit de trouble » (2).

Puis l'assimilation du trouble résultant d'un acte de l'autorité à une destruction de l'objet loué, nous semble difficile à admettre. Sans doute l'acte de l'administration peut consister, à ordonner la démolition de l'immeuble (3), et alors il y aura réellement destruction ; mais lorsqu'il ne fait qu'entraver la jouissance du locataire, sans porter la moindre atteinte matérielle à la chose, pas plus juridiquement que matériellement, on ne peut dire que l'immeuble est détruit (4).

1. En ce qui concerne les réquisitions, c'est la loi du 3 juillet 1877 qui donne ce droit à l'Etat.

2. Wahl, *op. cit.*, p. 32.

3. Pour cause de vétusté : Aix, 8 nov. 1888 (*Rec. d'Aix*, 1889.1.8) ou par suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique, Cass., 9 janv. 1887, S. 89.1.105 ; Guillouard, *op. cit.*, t. I, n° 404; Baud.-L. et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 1027.

4. V. Note Wahl sous Milan, 20 octobre 1897, S. 99.4.1.

La jurisprudence ne semble pas avoir adopté, intégralement l'un ou l'autre de ces systèmes, car si elle déclare bien que l'acte de l'administration, au cas où il rend impossible la jouissance de la chose louée, constitue un cas fortuit de perte totale ou partielle, donnant lieu à l'application de l'article 1722 (1), par contre, elle ne présente plus cette unité, de décisions, sur le point (2) de savoir si l'on doit voir là un trouble de droit ou un trouble de fait. Question de peu d'intérêt, au cas où le trouble de jouissance équivaut à destruction, puisque alors, c'est le fait même de la destruction provenant ou non d'un trouble de droit, qui ouvre l'action en garantie (3). Mais il n'en est pas de même si le trouble de jouissance se borne à une simple gêne car le preneur n'aura d'action en réduction du loyer qu'au cas de trouble de droit.

1, Milan, 20 octobre 1897, S. 99.4.1 et note Wahl ; Trib. civ. La Rochelle, 30 mars 1915 (*Gaz. des trib.*, 22 mai 1915, S. 1916.2.1) ; Trib. civ. de Toul, 22 mars 1916 et Cour d'Appel Nancy, 22 juin 1916, S. 16.2.60 ; Trib. civ. Grenoble, 12 juillet 1916, et Boulogne-sur-Mer, 21 juillet 1916, S. 16.2.89. et note Wahl.

2. Poitiers, 12 juillet 1915, S. 16.2.4 : « Attendu que le trouble apporté par l'autorité militaire est un *trouble de droit*, cette autorité ayant agi en vertu d'un titre, la loi du 3 juillet 1877, qui lui confère un droit momentané sur la chose réquisitionnée... » Trib. civ. de la Rochelle, 30 mars 1915 (*Gaz. trib.*, 22 mai 1915, S. 16.2.1.) : «... car la réquisition n'est pas un *trouble de droit*, mais un *trouble de fait*, l'autorité militaire ne prétend avoir droit sur l'objet qu'elle réquisitionne... »

3. V. Note Wahl sous Poitiers, 12 juillet 1915, S. 16.2.1.

Intérêts à choisir entre les deux fondements

1° Le trouble de droit doit être dénoncé au propriétaire (art. 1727) faute de quoi, le locataire est privé de tout recours contre ce dernier et s'expose même à une condamnation à des dommages et intérêts vis-à-vis de lui (1). La destruction totale ou partielle de l'immeuble, au contraire, n'entraîne, aucune obligation de ce genre. C'est que dans le cas du trouble de droit, le bailleur a grand intérêt à être mis en présence de l'auteur du trouble pour le faire cesser ; tandis que la destruction étant un fait, la connaissance qu'en aurait le propriétaire, serait inutile, puisqu'après qu'il s'est produit, il est trop tard pour pouvoir l'empêcher. Cette considération nous paraît de nature à renforcer l'opinion qui voit un trouble de droit, dans la privation de jouissance résultant du

1. V. Poitiers, 12 juillet 1915, S. 16.2.1 note Wahl. La Cour de Poitiers, tout en mélangeant les règles du trouble de droit et celles de la destruction fortuite, admet bien l'obligation de la dénonciation, mais elle ajoute que dans l'espèce, le défaut de dénonciation ne met pas obstacle au recours du locataire, parce que la réquisition ayant eu lieu en vertu de la loi, le propriétaire n'aurait pu s'y opposer. La Cour ayant constaté que la réquisition étant justifiée en droit, en conclut que le défaut de dénonciation, n'a causé aucun préjudice au propriétaire, puisque si la dénonciation lui avait été faite il n'eût tiré de cette dénonciation aucune utilité, et ne justifie pas, en conséquence, sa prétention de ne pas indemniser le preneur. Suivant le système de la Cour de Poitiers, la dénonciation aurait été, de même, inutile, si le bailleur avait eu connaissance du trouble.

Le tribunal de la Rochelle, 30 mars 1915 S. 16.2.1, avait auparavant, décidé que le recours du locataire, se justifiait par l'article 1722 et que, par suite logiquement, le locataire n'était pas tenu de faire la dénonciation au bailleur.

fait de l'administration : le bailleur ayant le même intérêt, qu'au cas de trouble provenant d'un tiers, à être informé de l'entrave que subit le locataire dans sa jouissance, par suite de l'acte de l'administration, pour essayer de le faire disparaître, en en démontrant par exemple l'illégalité (1).

2° Le trouble de droit n'autorise le preneur à demander qu'une diminution proportionnée sur le prix du bail (art. 1726) ;

La destruction, au contraire entraîne si elle est totale la résiliation du bail (2) et si elle est partielle, soit la résiliation (3), soit une diminution de loyer. suivant les circonstances (art. 1722 Code civ.).

En d'autres termes, jamais le trouble de droit n'entraînera la résiliation du bail ; mettrait-il obstacle à la jouissance du preneur sur la totalité de l'immeuble loué, que le preneur ne pourrait obtenir la résiliation du bail ; il sera bien déchargé du prix du loyer pour le temps pendant lequel la jouissance aura cessé ; mais du jour où le trouble aura cessé, le preneur redeviendra débiteur du prix du loyer.

3° Le bailleur est tenu de faire disparaître le

1. V. Duvergier, *Louage*, t. I, n° 323 ; Aubry et Rau, 5° *id.* t. V, p. 305 § 366 ; Laurent, t. XXV, n° 165 ; Guillouard, t. I, n° 167 et t. II, n° 534 ; Baudry et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 544 et Milan, 20 octobre 1897 note Wahl, précité.

2. Poitiers, 19 février 1894, S. et P. 18942. 201 note (Surville) ; Cassat., 16 nov. 1897, S. et P. 1900. 1. 20 ; Baudry-L. et Wall, *op. cit.*, n° 544, t. I.

3. Si la jouissance de ce qui reste, ne lui procure pas les avantages poursuivis (Cass. 4 décembre 1912, S. et P. 1913. 1. 311).

trouble de droit puisque sa responsabilité se rattache à l'obligation de faire jouir le preneur ; aussi le locataire peut-il réclamer des dommages et intérêts au bailleur, si celui-ci a commis une faute (1).

Au cas de destruction, le bailleur n'est pas tenu de remettre la chose dans son état primitif ; cela est certain si la perte est totale (2) et généralement admis, au cas de perte partielle (3) ; de plus le locataire ne peut jamais demander des dommages et intérêts au bailleur (art. 1722).

4. La destruction fortuite entraîne, la résiliation du bail ou la réduction du loyer, suivant l'article 1722, sans que l'on ait à s'occuper de la nature du cas fortuit ; c'est le résultat même, indépendamment de la cause du cas fortuit qui est pris en considération ; la loi ne se préoccupe pas de savoir si la destruction a eu lieu ou non en vertu d'un droit prétendu ; en vertu du principe que le loyer doit correspondre à l'existence de la chose louée (4), du moment que la chose n'existe plus dans son intégralité le loyer doit subir une diminution correspondante.

Donc si l'acte de l'administration se rattache à

1. V. Aubry et Rau, 5^e édit. t. V, p. 299, § 376 ; Baudry-L. et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 550.

2. Conseil d'Etat, 12 mars 1871, S. et P., 93. 3. 34 ; Guillouard, *op. cit.*, t. I, n° 393 et 394 ; Baudry-L. et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 266.

3. Douai, 31 mai 1852, S. 53. 2. 57 ; Aubry et Rau, 5^e éd., t. V, § 366 ; Pont, *Revue critique* 1853, p. 276 ; Laurent, *op. cit.*, n° 111 et 404 ; Guillouard, *op. cit.*, t. I, n° 107 et 394.

4. Aubry et Rau, 5^e éd. t. V, p. 296, § 363.

l'article 1722 du Code civil, il entraînera les effets prévus par cet article, par le seul fait qu'il y aura eu pour le preneur, une privation de jouissance, sans que l'on ait à se préoccuper de savoir si l'acte de l'administration était légal ou non. L'acte illégal de l'administration constitue vis-à-vis des parties, un cas fortuit tout aussi bien que si l'administration agissait dans la plénitude de ses droits.

Cependant la jurisprudence et la majorité des auteurs admettent que les entraves à la jouissance provenant d'un acte illégal de l'administration (réquisition non faite par l'autorité compétente, ou absence des conditions légales...), ne donnent au preneur aucune action contre le bailleur (1) ; l'acte de l'administration constitue, suivant eux, une voie de fait tombant sous l'application de l'article 1725 du Code civil, et ne permettant, par suite, au preneur, d'agir que contre l'administration et non contre le bailleur. Dans le système qui voit dans toute privation de jouissance, une destruction rentrant dans le cadre de l'article 1722, cette distinction entre le fait légal et le fait illégal de l'administration, n'est pas logique (2).

Au contraire, dans l'opinion qui place le « fait du

1. Cass. 16 mai 1866, S. 66. 1. 286, D. 66. 1. 376 ; Trib. civ. de Marseille, 17 nov. 1886 (*Rec. d'Aix*, 87. 183) ; Trib. civ. d'Amiens, 23 juin 1888 (*Rec. d'Amiens*, 88. 139) ; trib. civ. de la Seine, 27 mars 1903 (*Gaz. des trib.*, 27 août 1903).

Laurent, *op. cit.*, t. XXV, n° 148 ; Guillouard, t. I, n° 177 ; Huc, t. X, n° 305.

2, Baudry-L. et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 564 et note Wahl, S. 99. 4. 2.

du prince » sous le régime des articles 1726 et 1727 du Code civil cette distinction se comprend ; l'article 1727 dit bien qu'il y a trouble de droit si « ceux qui ont commis les voies de fait, *prétendent* avoir quelque droit sur la chose louée... », il en résulte donc qu'il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait trouble de droit que celui qui trouble ait un droit sur la chose, mais qu'il suffit qu'il *prétende* l'avoir ; donc, pourrait-on dire, lorsque l'administration agit illégalement, elle n'agit pas conformément à son droit, mais cependant le trouble qui en résulte pour le locataire, est un trouble de droit, puisqu'elle émet la *prétention* d'agir selon son droit et qu'aux termes de l'article 1727, cela suffit.

Nous ferons remarquer que l'administration n'agit pas illégalement, volontairement, par esprit d'arbitraire, elle entend jouir de ses droits, les exercer, mais non pas les outrepasser. L'illégalité de l'acte de l'administration existera donc, non pas, par ordre de l'administration elle-même, mais par suite de l'initiative personnelle d'un agent qui applique illégalement en excédant ses attributions et en commettant une faute personnelle, les instructions qu'il a reçues ou les mesures qui les ont été ordonnées (1). *Donc l'acte administratif dans le cas où il est illégal, n'est pas l'expression de la volonté de l'administra-*

1. Baudry-L. et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 437 et 438.

tion. On ne peut, par suite, classer le trouble qu'il engendre, dans le trouble de droit ; ce n'est plus qu'un trouble de fait (art. 1725) (1).

Si ces deux systèmes comportent des différences, ils ont aussi un trait commun qui est d'apporter à certaines situations les mêmes solutions ; au cas de privation de jouissance par le fait de l'administration, ils accordent tous deux, une réduction de loyer au locataire.

Ainsi, si l'administration a ordonné la fermeture des établissements où se fait un commerce déter-

1. Il est nécessaire de faire remarquer que dans les deux systèmes, la réquisition irrégulière en la forme, donne lieu à indemnité ; bien que les formalités prescrites par les articles 3, 19 et 20 de la loi de 1877 n'aient pas été observées, la réquisition n'en est pas moins valable « car « du moment que la réquisition est un droit pour l'Etat, le locataire qui ne « la discute pas malgré l'absence de formes, et notamment qui accepte « une réquisition verbale ne fait que devancer la réquisition régulière et rendre, dans l'intérêt de l'Etat et sans nuire ni à lui-même « ni au bailleur, inutile une réquisition écrite. Les formes sont exigées « uniquement pour empêcher une résistance ; si cette résistance n'a « pas lieu, les formes n'ont pas de raison d'être » (Wahl, *op. cit.*, p. 33).

Nous retrouvons la même idée dans un jugement du tribunal civil de la Rochelle du 30 mars 1915 (*Gaz. des trib.* 22 mai 1915) « ... attendu que ces règles ne sont probablement pas substantielles dans une loi qui éveille avant tout l'idée d'urgence et de rapidité, que tout au moins, le défaut d'écrit n'empêche pas la réquisition d'être valable, lorsqu'elle émane de l'autorité qui a qualité pour la faire, qu'elle a été faite en termes non douteux et que le réquisitionné s'est contenté d'une réquisition verbale ; car la procédure indiquée plus haut étant prescrite dans le seul intérêt des réquisitions, il doit avoir le droit d'y renoncer, son omission surtout n'ayant pas plus nui au propriétaire qu'au locataire... »

V. dans le même sens : Trib. civ. de Nice, 14 février 1915 (*Gaz. des trib.* 14 juillet 1915) ; Poitiers, 12 juillet 1915 (*Gaz. des trib.*, 2 septembre 1915) ; Trib. civ. de la Seine, 24 juin 1916 (*Gaz. des trib.* 4 novembre 1916).

En ce qui concerne les réquisitions signifiées par le maire, voir Angers, 17 février 1916 (*Gaz. des trib.*, 18 janvier 1917).

miné, et si ces immeubles ne sont aptes qu'à ce commerce, si le contrat porte que l'immeuble est loué en vue de ce commerce, les exploitants de ces établissements ont droit à une remise du loyer pendant le temps de cette fermeture (1).

Il en serait autrement si le bail n'indiquait pas d'effectation spéciale.

Si certains, seulement, des commerces exercés dans un immeuble affecté à ces destinations, sont interdits, il y aura réduction de loyer dû par le locataire (car la première opinion verra là un trouble de droit pour le commerce interdit, et l'autre, une privation partielle de la jouissance de l'immeuble) (2).

1. Paris, 23 décembre 1871, S. 73. 2. 36, D. 71. 2. 225 (fermeture du théâtre à Paris pendant le siège).

Pour la guerre de 1914, un arrêté du préfet de police du 2 août 1914 avait ordonné la fermeture des salles de spectacle de Paris, et ne fut rapporté qu'à la fin de la même année. En ce qui concerne les établissements cinématographiques, il semble bien, au contraire, qu'aucune interdiction formelle ne leur ait été notifiée et que par suite d'une véritable tolérance administrative, ils aient pu continuer à fonctionner (Trib. civ. de la Seine, 24 novembre 1915 (*le Droit*, 27 janvier 1916; *Gaz. des Trib.*, 28 janvier 1916; *Rec. Gaz. Trib.*, 1915. 2. 44) et Paris, 2 décembre 1916 (*Gaz. des Trib.*, 18 janvier 1917) voir aussi : Trib. civ. de la Seine, 1^{re} mai 1915 (*Gaz. Trib.*, 20 mai 1915); Trib. civ. de Nice, 14 juin 1915 (*Gaz. des Trib.*, 14 juillet 1915); Trib. civ. de la Seine, 3 juillet 1915 (*Gaz. des Trib.*, 14 juillet 1915); Paris, 21 janvier 1916 (*le Droit*, 22 juin 1916; *Rec. Gaz. des Trib.*, 16. 2. 96); Trib. civ. de Bayonne, 5 février 1916 (*Gaz. Trib.*, 24 février 1916); Trib. civil de la Seine, 14 novembre 1916 (*le Droit*, 6 février 1917; *Rec. Gaz. Trib.*, 17. 2. 26); Paris, 2 décembre 1916 (*le Droit*, 17 janvier 1917).

Laurent, *op. cit.*, t. XVI, n° 259; Demogue, *Rev. trim.*, 1915, p. 517; Baudry-L., et Wahl, *op. cit.*, t. I, n° 568. En ce qui concerne l'interdiction du commerce imposée aux ennemis pendant la guerre et la mise sous sequestre, voir dans *la Revue trimestrielle du droit civil* 1916, p. 35, 37 et 38, les développements que M. Wahl consacre à ces difficiles questions.

2. Trib. civil de Nice, 14 juin 1915, et Trib. civ. de Bayonne, 4 février 1915, précités.

La réquisition, pour donner lieu à garantie, doit porter sur l'immeuble et en enlever la jouissance en totalité ou en partie au preneur. La réquisition des produits fabriqués ou des meubles appartenant au locataire, ne permet aucun recours contre le bailleur (1).

2^e Loi du 9 mars 1918

De même que pour les troubles provenant de l'autorité ennemie, tout acte de l'autorité française, qui entraîne un trouble de jouissance (privation des avantages d'utilité ou d'usage) pour le locataire, donne à celui-ci un droit certain à la réduction. Il faut seulement conformément à l'article 14, qu'il y ait un rapport étroit entre l'état de guerre et l'acte de l'autorité, il faut que la cause de cet acte soit l'état de guerre.

1. Trib. civil de la Seine, 12 mai 1916 (*Gaz des Trib.*, 17 mai 1917), qui refuse toute réduction de loyer à un loueur de voitures et de chevaux exerçant son commerce dans des lieux loués, et dont les chevaux ont été réquisitionnés.

CHAPITRE IV

CHARGE DES EXONÉRATIONS ET RÉDUCTIONS

1^o Droit commun

En principe, le propriétaire, supporte, seul, la totalité de la charge résultant de la diminution des loyers (articles 1722 et 1726 du Code civil). Mais la convention peut libérer celui-ci de cette responsabilité.

Pour obtenir ce résultat la clause du bail, mettant à la charge du preneur, les cas fortuits, ne suffirait pas ; car alors l'expression « cas fortuits » ne s'entendrait que des cas fortuits ordinaires (1) et ne comprendrait pas *tous* les cas fortuits et en particulier les cas fortuits extraordinaires, tels que ceux résultant de la guerre. Le bail doit spécifier que les cas fortuits même imprévus seront à la charge du preneur. Aucun texte du Code civil n'édicte expressément, en notre matière, cette distinction des cas fortuits prévus ou ordinaires, des cas fortuits impré-

1. Trib. civ. de Douai, 20 décembre 1871. D. 71. 3. 111.

vus ou extraordinaires ; mais elle résulte d'un texte de Code civil se référant à la perte de récoltes au cas de bail d'un fonds rural, et que, par analogie on applique au bail d'un fonds urbain.

Ce n'est, du reste, aussi, qu'en matière de pertes de récoltes que la loi a prévu la clause de non-garantie du bailleur.

Article 1772 Code civil : « Le preneur peut être chargé des cas fortuits par une stipulation express. »

Article 1773 Code civil : « Cette stipulation ne s'entend que des cas fortuits ordinaires tels que grêle feu du ciel, gelée ou coulure.

Elle ne s'entend point des cas fortuits extraordinaires, tels que les ravages de la guerre, ou une inondation, auxquels le pays n'est pas ordinairement sujet, à moins que le preneur n'ait été chargé de tous les cas fortuits prévus ou imprévus ».

Il faut donc qu'il résulte clairement de la convention que ces cas fortuits imprévus ont été compris dans la clause du bail.

Il n'y a pas de termes obligatoires (1) ; c'est là une question d'interprétation rentrant dans le pouvoir du juge du fait (2).

1. Ainsi comprend les cas fortuits imprévus, la clause prévoyant les cas fortuits quels qu'ils soient.

2. V. Cassat. Req., 9 décembre 1873, S. 74. 1.387.

2^e Loi du 9 mars 1918

Le propriétaires dont les loyers sont diminués ou même supprimés par la loi du 9 mars 1918 (1) se voit par là imposer par la loi, de lourdes charges; celles-ci, n'étant pas le résultat de la convention passée entre les parties; on pouvait légitimement

1. En principe, les conventions contraires à la loi sont nulles (art. 28-1^{er}). « Toutefois demeurent valables les conventions et les transactions librement conclues entre le bailleur et le preneur, relatives à des baux intervenus depuis le 4 août 1914, sous réserve qu'aucun fait nouveau, né de la guerre, ne soit survenu qui ait modifié la situation du locataire » (art. 28-2^o). Le sens de cette disposition a été apprécié de manières diverses. Certains voyaient là, une mesure privant le locataire dont le bail serait postérieur au 4 août 1914, du droit d'invoquer la loi du 9 mars 1918. Mais la commission consultative des loyers, a émis, à ce sujet un avis, duquel il résulte, au contraire que le locataire, en vertu d'un bail conclu depuis le 4 août 1914, n'est nullement privé du droit d'invoquer les diverses dispositions de la loi. « Attendu que ces dispositions sont formulées en termes généraux qui excluent toute distinction basée sur la date de contrat, qu'elles s'inspirent de motifs qui ne souffrent pas davantage, une distinction. » Dans ce sens. Voir Cour de cassation, 20 novembre 1918. *Gaz. Pal.*, 2 déc. 1918 : « ...Attendu que les commissions arbitrales sont compétentes pour connaître dans les termes de l'article premier de la loi, des contestations relatives à l'exécution ou à la résiliation des baux à loyer, *alors même qu'ils seraient postérieurs au 4 août 1914...* » Le second alinéa de l'article 28, signifierait donc seulement que « *pour les baux intervenus depuis le 4 août 1914, il est permis d'écarter les dispositions édictées en faveur des locataires*, que la seule différence entre les baux passés depuis cette date est dans la validité des clauses qui, pour ces derniers, dérogent aux différentes dispositions de la loi ».

Cette validité est seulement subordonnée à deux conditions :

1^o Les conventions doivent avoir été *librement conclues*.

Pour la commission consultative, il appartient aux commissions de déterminer souverainement. Si le consentement a été libre, elles ne sont liées sur ce point par aucune définition légale; elles ne sont pas obligées de se borner à rechercher s'il y a violence, dol ou erreur, au

s'attendre à ce que, l'auteur de cette augmentation de charges, c'est-à-dire l'Etat, compense par des indemnités équivalentes, les pertes que le propriétaire est forcé de subir. Le législateur cependant, s'il accorde bien, en certains cas, un droit à indemnité vis-à-vis de l'Etat, n'a pas cru devoir donner ce droit à tous les propriétaires lésés, ni donner à l'indemnité, une valeur égale au préjudice subi.

La charge des exonérations et réductions, résultant de l'application de la loi du 9 mars, se trouve donc repartie entre l'Etat et le propriétaire.

Pour avoir droit à l'indemnité de l'Etat, les propriétaires doivent satisfaire à certaines conditions :

1° L'indemnité n'est accordée qu'aux propriétaires dont les locataires ont été exonérés en vertu des articles 14, 15 ou 16, ou en vertu de conventions librement consenties (art. 29).

L'indemnisation ne concerne donc que les pertes, résultant pour les propriétaires, des exonérations ou des réductions (1).

sens du Code civil, elles ont simplement à examiner, si les circonstances extérieures, ont exercé sur le consentement de l'une des parties une influence assez sensible pour que ce consentement apparaisse comme n'ayant pas été suffisamment libre.

2° Il ne doit s'être produit aucun fait nouveau ayant modifié la situation des locataires.

Sur ce point, les commissions arbitrales ont un pouvoir souverain d'appréciation, elles ont pour mission d'avoir égard uniquement à l'influence du fait nouveau et non pas à sa nature ou à son origine ».

1. Les exonérations et réductions établies par la loi du 9 mars ne sont pas le seul préjudice, résultant pour les propriétaires de l'appli-

2° Certains propriétaires, seulement, ont droit à l'indemnité. Ce sont :

a) Les établissements publics de bienfaisance, et les Sociétés d'habitation à bon marché (quel que soit le chiffre de leurs revenus) (art. 29 § 4 et art. 63);

b) *Les propriétaires à revenus modestes*, c'est-à-dire :

Les propriétaires non assujettis à l'impôt général sur le revenu, en raison de la modicité de leur revenu net annuel ; et ceux qui, étant assujettis à cet impôt ont un revenu net total annuel ; réduction faite de tous abattements et déductions prévus par la loi, ne dépassant pas les chiffres suivants : (1).

5.000 francs dans les communes de moins de 100.000 habitants.

10.000 francs à Paris, dans les départements de la Seine et les communes de la banlieue situées dans un rayon de 25 kilomètres à partir des fortifications.

8.000 francs dans les autres communes.

3° L'indemnité en principe est seulement de 50 o/o des loyers dont le locataire est déchargé. Mais par suite de la double introduction d'un minimum et

cation de la loi, les délais donnés aux locataires pour se libérer, la diminution du gage des propriétaires résultant de l'article 24, peuvent entraîner pour ceux-ci de véritables dommages.

1. C'est d'après le revenu net total imposable chaque année à l'impôt général sur le revenu que se détermine le maximum au-delà duquel le propriétaire n'a plus droit à indemnité.

d'un maximum, ce chiffre peut ne pas être atteint ou, au contraire, être dépassé. :

a) *Minimum d'indemnité* (art. 29, § 5).

L'indemnité, due aux propriétaires qui y ont droit, ne peut, en aucun cas, être inférieure à la différence entre les charges de la propriété correspondant aux locaux ayant fait l'objet d'une exonération ou réduction, et la portion des loyers demeurés exigibles.

Dans les charges sont compris : les annuités des créances hypothécaires, les impôts et les assurances.

b) *Maximum d'indemnité* (art. 29, § 5).

En aucun cas, l'indemnité ne peut être supérieure à la différence entre le chiffre de revenus au delà duquel le propriétaire n'aurait droit à aucune indemnité et le revenu imposé à l'impôt général sur le revenu.

Cette limitation ne concerne pas les établissements publics de bienfaisance, ni les sociétés d'habitation à bon marché (art. 29, § 4 et 63).

Tel est le système d'indemnisation des propriétaires de la loi du 9 mars 1918.

La nature, même de l'indemnité ainsi accordée, a donné lieu à de nombreuses controverses : mesure d'assistance, pure libéralité de l'Etat ? ou prix d'une véritable réquisition ?

Il semble que la conception qui a finalement triomphé devant le Parlement est celle qui voit dans l'indemnité le paiement d'une *réquisition partielle* :

les propriétaires atteints par des exonérations ou des réductions, subiraient une sorte de réquisition, mais le préjudice subi par eux, ne proviendrait pas uniquement de cette réquisition, il serait dû, en partie, à des causes étrangères à toute intervention de la loi, aux circonstances économiques tenant à la survenance de la guerre et à sa prolongation. Donc « dans la mesure où réduction et exonération sont le produit de circonstances dont l'effet se serait manifesté même sans l'intervention du législateur, les propriétaires ne sont pas fondés à réclamer quelque chose. Dans la mesure où elles sont le résultat de l'intervention des décrets de moratoires et de la loi, il est normal d'accorder une indemnité » (1).

Le législateur semble avoir admis cette distinction comme justification de la réduction de l'indemnité à 50 o/o du préjudice subi par le propriétaire. Or, outre qu'elle nous paraît contraire à la réalité, cette distinction, loin de justifier la solution de la loi, en est, à notre avis, la condamnation même :

1° *Elle est fausse* (2). Le préjudice subi par le propriétaire, du fait de l'exonération accordée à son locataire, par application de la loi du 9 mars, est dû *uniquement* à la loi, car seule, la loi pouvait définitivement mettre fin, à la dette de loyer du locataire.

1. Louis Rolland, *Revue de droit public*, année 1918, p. 284.

2. Voir en sens contraire, L. Rolland, *Rev. de dr. public*, p. 281 (année 1918).

Aucun événement fortuit, en dehors de la loi, ne pouvait rendre définitivement impossible l'exécution de l'obligation mise à la charge du locataire, le paiement du loyer, dette d'argent, *genera non pereunt*.

2° Elle ne justifie pas la solution de la loi. Si, réellement le préjudice subi par le propriétaire ne tient qu'en partie à l'application de la loi, il eut fallu en bonne logique :

a) Rechercher dans chaque cas, dans quelle mesure le préjudice résulte exactement de la loi : le pouvoir judiciaire seul pouvait être chargé d'opérer cette ventilation entre ce qui est dû aux circonstances et ce qui est le résultat de l'action de la loi. Or, tout autre est la solution de la loi du 9 mars 1918 ; puisque c'est le législateur lui-même qui fait cette ventilation, et que d'autre part, il déclare qu'en principe, le préjudice subi par le propriétaire n'est dû que, pour moitié, à l'application de la loi.

b) Appliquer à tous les propriétaires la distinction invoquée. Or il est des propriétaires que la loi du 9 mars 1918 exclut formellement de tout droit à indemnité de l'Etat. Comment accorder cette exclusion, avec l'idée de réquisition partielle qui semble avoir été à la base de ces dispositions de la loi, relatives à l'indemnisation.

Pour notre part, cela nous semble difficile. On a invoqué les circonstances exceptionnelles, la situa-

tion vraiment anormale (1), la nécessité de réaliser une transaction, entre tous les intérêts en présence au profit de l'ordre public et de la paix sociale (2), des considérations d'équité et d'humanité (3). Mais cela n'a rien à faire dans une loi d'indemnisation (4). La déclaration de 1789 a proclamé l'égalité de tous les citoyens devant la loi, devant les charges qu'elle impose, les avantages qu'elle établit ; donc le paiement d'une indemnité de réquisition ne doit pas dépendre de la fortune du propriétaire réquisitionné. C'est cependant à un résultat contraire qu'aboutirait la loi des loyers, s'il était vrai que les propriétaires subissent pour partie, une réquisition.

L'opinion, qui présente l'indemnisation comme une pure libéralité, une mesure d'assistance à l'égard de gens particulièrement intéressants, est plus en harmonie avec les conditions d'octroi de l'indemnité. Il devient rationnel de n'accorder cette indemnité qu'aux propriétaires dont les revenus sont modiques.

Cette idée, qui fut admise un moment par le Parlement (5), n'a pas finalement prévalu. Il n'en reste

1. Rapport Chéron du 2 août 1917 (annexe n° 291, *Journ. off.*, 1917, Doc. parl. Sénat).

2. Discours de M. Chéron, séance du Sénat du 28 février 1918, et rapport de M. Chéron au Sénat du 22 février 1918 (annexe n° 67, *Journ. off.*, Doc. parl. Sénat, p. 33).

3. Discours de M. Puech, séance de la Chambre du 21 février 1918, *Journ. off.*, Déb. parl., 1918, p. 503.

4. L. Rolland, *Revue du droit public*, p. 288 (année 1918).

5. V. déclarations de M. Ribot, ministre des Finances, aux séances des 20, 21 et 22 avril 1916 à la Chambre. *Journ. off.*, Débats parlem. Chamb., p. 1105, 1120.

pas moins, qu'à notre avis, c'est la seule qui soit en accord avec la distinction de la loi, entre le riche propriétaire et le propriétaire à faibles revenus. Cette distinction, dans l'autre conception, entraîne une inégalité contraire à tous les principes élémentaires du droit.

PIERRE LEFÈVRE

Vu : le Doyen
F. LARNAUDE

Vu : le Président de la thèse,
A. WAHL

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
L. POINCARÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- Annales de droit commercial. Année 1914.
- Argou. — Institution du droit français, livre III.
- Aubry et Rau. — Droit civil, t. V.
- Barthélemy (Joseph). — Revue du droit public. Années 1908 et 1911.
- Bartin. — Cours de doctorat professé à la Faculté de droit de Paris. Année 1916-1917.
- Baudry-Lacantinerie et Wahl. — Traité du louage.
- Charier. — La jurisprudence de Guy-Pape.
- Colin et Capitant. — Droit civil français.
- Colmet de Santerre. — Cours de Code civil, t. VII.
- Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, fascicules K, I, O.
- Dalloz. — Répertoire pratique de législation.
- Défrenois. — Répertoire général de notariat. Année 1915.
- Demogue. — Revue trimestrielle de droit civil, 1915.
- Duguit. — L'Etat, le droit et la loi positive.
- Duvergier. — Du louage.
- Esméin. — Droit constitutionnel, 5^e édition, 1909.
- Guillouard. — Le louage.
- Hauriou. — Note S. 1916.3.17.
- Huc. — Commentaire théorique et pratique du Code civil, t. X.
- Jèze. — Principes généraux de droit administratif, 2^e éd., t. II.

— Revue du droit public, 1918. Le régime des marchés de service public.

Larnaude. — Note. Gazette des tribunaux, 19 février 1916.

Larombière. — Théorie et pratique des obligations.

Laurent. — Principes de droit civil, t. XXV et XXVI.

Planiol. — Traité élémentaire de droit civil.

Pont. — Revue critique, 1853.

Rolland (L.). — Revue du droit public, 1915 et 1918.

Schaffhauser. — Lois nouvelles, 1915.

Saint-Marc (Pierre). — Thèse Paris 1918. De l'imprévision dans les contrats administratifs.

Troplong. — Droit civil expliqué, t. II.

Wahl. — Revue trimestrielle de droit civil. Années 1914. 1915 et 1916. Cours de doctorat professé à la Faculté de Droit de Paris. Année 1917-1918. Notes au Sirey.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE I

LA QUESTION DES LOYERS

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Introduction.....	5
CHAPITRE II. — Le précédent de 1870-1871.....	14
CHAPITRE III. — Les propositions et projets de loi de 1914 et 1915.....	30
CHAPITRE IV. — La loi du 9 mars 1918. — L'interven- tion législative est-elle légitime?.....	40
1° Insuffisance du droit commun.....	54
2° Nature particulière de contrat de louage.....	58
3° Imprévision des parties.....	63
4° Équité.....	72
CHAPITRE V. — Conclusion.....	75

TITRE II

DES EXONÉRATIONS ET RÉDUCTIONS DE LOYERS PAR SUITE DE FORCE MAJEURE RÉSULTANT DE LA GUERRE... .

CHAPITRE PREMIER. — De la destruction effective.....	92
CHAPITRE II. — Des principes relatifs au trouble, de droit ou de fait résultant de la guerre.....	94
1° Code civil.....	94
2° Loi du 9 mars 1918.....	106
A) Droit à l'exonération et à la réduction.....	106
B) De l'exonération de droit.....	121

I. — Conditions relatives au locataire.....	124
II. — Conditions relatives au loyer.....	128
III. — Situation faite au locataire ne réunissant que les conditions relatives au loyer.....	134
CHAPITRE III. — Applications.....	137
I. — Diminution d'agrément ou de profit.....	137
II. — Abandon de l'immeuble par suite de danger.	147
III. — Abandon de l'immeuble par suite de mobi- lisation.....	151
IV. — Abandon de l'immeuble par un étranger....	153
V. — Troubles provenant de l'autorité ennemie..	157
VI. — Troubles provenant de l'autorité française.	158
CHAPITRE IV. — Charge des exonérations et réductions.	169

Imp. JOUVE et C^{ie}, 15, rue Racine, Paris — 3950-19
